



Beatriz Konstantinovas
Licenciada em Arquitetura e Urbanismo

Potencialidades dos vazios urbanos.

Estudo de caso de Marvila (Lisboa).

Dissertação para obtenção do Grau de
Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território

Orientador: Professor Doutor José Afonso Teixeira

Abril de 2020

Potencialidade dos vazios urbanos

“Copyright” Beatriz Konstantinovas, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Nota: Esta dissertação foi escrita com o Português do Brasil por vontade da autora.

Aos familiares de sempre e à família recente
Aos amigos de perto e aos amigos pelo mundo
Aos mestres presentes ao longo da minha jornada
O meu muitíssimo obrigada!

Resumo:

O urbanismo, historicamente, está ligado ao planejamento do fixo, do definitivo, do estável. Entretanto, atualmente, é necessário acrescentarmos mais uma camada à complexa pátina que é sua concepção: o tempo e suas mutações. Com a aceleração da ocorrência das mutações no tempo em que vivemos, o urbanismo atual tem mais o desafio de atuar no e de planejar o transitório, planejar o mutável. Dentro deste contexto, os vazios urbanos surgem como essenciais para uma nova perspectiva estratégica para o planejamento urbano. Importa, assim, a investigação acerca de como os vazios urbanos são vistos sob óticas recorrentes dentro da área do urbanismo, conceitos como o direito à cidade, o desenvolvimento urbano sustentável, a resiliência urbana, as *shrinking cities* e a economia circular e cidades circulares. O presente estudo busca esta reflexão e análise com o cruzamento destes conceitos, a fim desenvolver uma abordagem dos vazios urbanos de forma positiva, com o intuito de destravar suas potencialidades. Este trabalho se concretiza pela sua aplicação em um estudo de caso para Marvila (Lisboa, Portugal) – contributos do estudo dos vazios urbanos para uma freguesia mais coesa.

Palavras-chave:

Vazios urbanos; planejamento urbano; direito à cidade; desenvolvimento urbano sustentável; resiliência urbana; *shrinking cities*; cidades circulares.

Abstracty:

Urbanism, historically, is linked to the planning of the fixed, the definitive, the stable. However, nowadays, it is necessary to add another layer to the complex patina that is its conception: time and its mutations. With the acceleration of the occurrence of mutations in the time in which we live, the current urbanism has more the challenge of acting in and planning the transitory, planning the changeable. Within this context, vacant land appear as essential for a new strategic perspective for urban planning. Thus, it is important to investigate how vacant land are seen from recurring perspectives within the area of urbanism, concepts such as the right to the city, sustainable urban development, urban resilience, shrinking cities and the circular economy and circular cities. The present study seeks this reflection and analysis with the crossing of these concepts, in order to develop

a positive approach to urban voids, in order to unlock their potential. This work is materialized by its application in a case study for Marvila (Lisbon, Portugal) - contributions from the study of urban voids to a more cohesive parish.

Key-words:

Vacant Land; urban planning; right to the city; sustainable urban development; urban resilience; shrinking cities; circular cities.

Índice

1_	Introdução	1
2_	Quadro conceptual	4
2.1_	Vazios urbanos em perspectiva	4
2.1.1_	Direito à cidade.....	7
2.1.2_	Desenvolvimento urbano sustentável	9
2.1.3_	Cidades Resilientes	11
2.1.4_	Shrinking cities.....	15
2.1.5_	Economia circular e cidades circulares	17
2.2_	Quadro conceptual em matriz.....	20
3_	Abordagem empírica	26
3.1_	Estudo de caso: Marvila, Lisboa.....	26
3.1.1_	Sobre Instrumentos de Gestão Urbanística	30
3.1.2_	Caracterização da área de estudo com recurso a cartografia.....	39
3.1.3_	Caracterização dos vazios urbanos	71
3.2_	Marvila – contributos do estudo dos vazios urbanos para uma freguesia mais coesa	79
3.2.1_	Diretrizes e propostas.....	85
4_	Resultados	91
4.1_	Conclusões.....	94
4.2_	Linhas de investigação futuras.....	96
5_	Referências Bibliográficas	98

Índice de Figuras

Figura 1 Resiliência urbana: matriz de ameaças	13
Figura 2 Cidades com metabolismo linear e circular	20
Figura 3 Evolução do Município de Lisboa: expansão da área urbana e limites (do sec.XIV-XV à atualidade)	40

Índice de Quadros

Quadro 1 Classificação das ameaças urbanas (impactos e tensões).	14
Quadro 2 Matriz síntese: Conceitos abordados, seus pontos-chave e relação com o conceito de vazio urbano	22
Quadro 3 Número, extensão e densidade das "perfurações" urbanas (Barreiro, Guimarães, Lisboa e Vizela).	71
Quadro 4 Tipologia de Vazios Urbanos - Freguesia de Marvila, Lisboa	76
Quadro 5 Análise SWOT Freguesia de Marvila	82
Quadro 6 Vazios Urbanos e potenciais de uso - Freguesia de Marvila, Lisboa	87

Índice de Cartogramas

Cartograma 1 Localização da freguesia de Marvila na cidade de Lisboa	42
Cartograma 2 Unidades Operativas de Planeamento e Gestão PDML	43
Cartograma 3 Áreas de Reabilitação Urbana em Lisboa (PDML)	45
Cartograma 4 Limites Administrativos Freguesia de Marvila (2020)	51
Cartograma 5 Qualificação do Solo na Freguesia de Marvila (PDML)	52
Cartograma 6 Condicionantes, Freguesia de Marvila, PDML	54
Cartograma 7 Estrutura Ecológica Municipal, Freguesia de Marvila, PDML	56
Cartograma 8 Riscos I, Freguesia de Marvila, PDML	58
Cartograma 9 Riscos II, Freguesia de Marvila, PDML	59
Cartograma 10 Sistema de Vistas, Freguesia de Marvila, PDML	61
Cartograma 11 Acessibilidade, Freguesia de Marvila e envolvente, PDML	63
Cartograma 12 Equipamentos de uso coletivo, Freguesia de Marvila e envolvente	65
Cartograma 13 ARU e PP da Matinha, incidentes na Freguesia de Marvila, PDML	67
Cartograma 14 Áreas BIP/ZIP	70
Cartograma 15 Vazios Urbanos Projeto NoVoid, Lisboa	72
Cartograma 16 Cheios e Vazios urbanos, Freguesia de Marvila.	74
Cartograma 17 Vazios Urbanos de Marvila - Classificação	77
Cartograma 18 Síntese da proposta, Freguesia de Marvila	89

1_ Introdução

“...a cidade é sempre uma obra em andamento, por isso sempre permite que se veja, com clareza, outras possibilidades de configuração, por isso ela demanda ações e sugere configurações, é fonte e alvo, sujeito e objeto, ao mesmo tempo, das nossas ações no seu espaço.” Bucci (2003)

O urbanismo, historicamente, está ligado ao planejamento do fixo, do definitivo, do estável. Entretanto, atualmente, é necessário acrescentarmos mais uma camada à complexa pátina que é sua concepção: o tempo e suas mutações. Com a aceleração da ocorrência das mutações no tempo em que vivemos, o urbanismo atual tem mais o desafio de atuar no e de planejar o transitório, planejar o mutável. Essa maior volatilidade de ocupações e usos inicia o precedente de que o urbanismo deve também planejar pensando em territórios que podem ter seus usos incertos e breves (Costa e Cavaco, 2018).

Com esta questão posta, e pensando na possibilidade de estratégias para serem aplicadas nas cidades, os vazios urbanos são pontos chave para essa abordagem. Sejam os vazios urbanos sem edificado, que podem ser abrigo de experimentos, de projetos temporários, de iniciativas efêmeras e apropriações populares. O aspecto transitório de terrenos vazios expectantes em uma cidade pode perdurar por décadas, sendo campo possível de intervenções temporárias de uso e benefício da população residente, principalmente na sua envolvente. Sejam também os vazios urbanos de edificado abandonado, em que é preciso repensar o uso de algo outrora planejado, mas que agora encontra-se ultrapassado, estagnado, em desuso, arruinado.

Os vazios urbanos já se apresentam como uma constante na literatura, com diversos estudos e projetos para a ocupação dos mesmos. Entretanto, o simples buscar uma ocupação para um vazio urbano, novamente de forma estática, sem a premissa de uma maior flexibilidade e adaptabilidade do uso ao tempo, acaba por cair na mesma linha de planejamento que originou o vazio urbano.

O presente estudo passa, primeiramente, por uma breve reflexão sobre outros grandes temas dentro do pensamento sobre a cidade, nomeadamente o direito à cidade, o desenvolvimento urbano sustentável, as cidades resilientes, as *shrinking cities*, e a economia circular e as cidades circulares. Temas estes escolhidos pela sua relevância de forma global e pela relação que é possível estabelecer com os vazios urbanos, de forma direta ou indireta.

A reflexão apresentada em síntese como uma matriz conceptual da relação dos principais e mais relevantes pontos dentro de cada tema, é um insumo para levar adiante esta proposta que, a partir de um estudo de caso da Freguesia de Marvila (Lisboa, Portugal), busca uma abordagem coerente de convergência dos temas atuais expostos com a discussão acerca do planeamento urbano com a sua nova camada temporal de mutações rápidas.

Objetivos

O presente estudo visa: refletir acerca dos vazios urbanos em si, de como uma temática que é comumente abordada como negativa, vista como um problema para as cidades, pode se tornar uma ferramenta, uma mais valia em diversos aspectos do desenvolvimento urbano; refletir também acerca dos vazios urbanos dentro de diferentes perspectivas temáticas.

De forma específica, objetiva-se a aplicação desta reflexão em uma análise mais próxima da Freguesia de Marvila, em Lisboa, com suas possibilidades de desenvolvimento frente ao exposto, através de delimitação de linhas gerais e diretrizes específicas de planeamento para o território.

Metodologia e estrutura

A estrutura do trabalho se inicia com o enquadramento teórico dos vazios urbanos, realizada a partir de estudo bibliográfico do tema, abrangendo os principais e mais relevantes estudos para os objetivos almejados. Na sequência, são apresentados conceitos em voga que tangem tanto o urbanismo quanto os vazios urbanos, também desenvolvidos a partir de estudo bibliográfico. Na sequência é apresentada com recurso de uma análise matricial conceptual a relação entre as componentes anteriormente

explanadas e seus grandes domínios chave, a fim de destacar os pontos em que se relacionam e em qual intensidade. Seguidamente, a análise matricial conceptual é desenvolvida no sentido de ser aplicada em estudo de caso para o planeamento urbano.

No capítulo em sequência, apresenta-se a abordagem empírica, que se inicia com um breve histórico da freguesia de Marvila para enquadrar a origem dos vazios urbanos existentes bem como classificá-los. A análise segue-se através de estudos do território com recurso a cartografia, sendo esta a cartografia existente do planeamento do território em estudo e também a cartografia produzida com o uso e cruzamento de dados disponíveis. A concluir, o estudo delimita as linhas gerais e diretrizes específicas de planeamento para o território. No capítulo final são explicitadas as conclusões, os resultados positivos e as debilidades encontradas, bem como as linhas de investigação futuras.

2_ Quadro conceptual

2.1_ Vazios urbanos em perspectiva

Para ser condizente com o abordado neste estudo o conceito utilizado seguirá o exposto por Pagano e Bowman (2000, p.2) que estabelecem os vazios urbanos, *Vacant land*, como “não apenas os terrenos de propriedade pública ou privada não utilizados ou abandonados, onde pode ter havido anteriormente estruturas construídas, mas também como terrenos que suportam estruturas abandonadas, degradadas, cobertas, parcialmente destruídas ou arrasadas”.

O conceito de vazio urbano pode englobar diferentes contextos ao levar em consideração os seus distintos processos de criação e evolução entre outras tantas variáveis. Entretanto, independentemente da sua categoria, os vazios urbanos trazem um imaginário sobre o termo que é comumente carregado de estigmas negativos, construídos pela forma como estes estão presentes e como são tratados dentro das cidades.

De pequenos lotes a grandes extensões de terrenos, de espaços sem construções e que nunca tiveram um uso aferido, a espaços com construções abandonadas, arruinadas que já puderam ter diversos usos, os vazios urbanos evocam imagens negativas de abandono, declínio e, muitas vezes, até perigo e, conseqüentemente, trazem também estas imagens para o seu entorno (Pagano e Bowman, 2000), influenciando de forma cíclica a visão e desenvolvimento de uma zona ou bairro de uma cidade. Desta forma, para interromper o ciclo de declínio que pode haver numa zona urbana, causado pelo aparecimento e permanência de vazios urbanos, é necessária uma abordagem holística do problema, a fim de transpor as visões negativas existentes em torno dos vazios urbanos para visões (e ações) que os tratem com a real potencialidade que os conforma.

Assim, serão exploradas as visões acerca dos vazios urbanos dentro de diferentes contextos que tangem o urbanismo, a fim de extrair e relacionar possibilidades para tal assunto.

Os vazios urbanos podem ser explorados como ferramentas chave para implementar diversas estratégias de desenvolvimento urbano e econômico, como a criação de postos de trabalho, melhorar a estrutura de transportes e atrair residentes, sendo assim uma dupla oportunidade: para o crescimento econômico e para a regeneração urbana (Pagano e Bowman, 2000). Como, por exemplo, a partir da existência de um lote vago que concentra o descarte incorreto de lixo este pode ser apenas visto e tratado como um problema a ser resolvido. Ou então pode passar a ser visto como uma área potencial para uso comunitário, abrindo margem para usos temporários ou fixos, de forma a reverter seu valor e agregá-lo à sua envolvente, como com um simples jardim comunitário (Pagano e Bowman, 2004), desta forma a ação parte não do problema mas sim da potencialidade a partir do que causou o problema, resolvendo a questão problemática e dando um melhor uso ao foco do problema, resultando numa abordagem mais completa e com mais força para que seja eficaz.

Partindo deste ponto de vista, seguir-se-á o enquadramento do conceito e visão dos vazios urbanos dentro de diferentes perspectivas que tangem o urbano.

Para espaços vacantes são considerados tanto espaços edificados quanto não edificados, entretanto, isto não basta para sua consideração. Os espaços edificados vacantes devem ser também espaços negligenciados em relação a sua manutenção física, financeira e funcional (Hillier et al., 2003 in Brito-Henriques et al., 2018). Enquanto que um espaço vacante sem construção também não basta estar vazio, como um terreno agrícola, por exemplo, mas necessita estar sem controlo humano sobre seu uso, abandonado (Munroe, van Berkel, Verburg, & Olson, 2013; Németh & Langhorst, 2014, in Brito-Henriques et al., 2018).

Como vemos em Newman et al., (2018), a formação dos vazios urbanos dá-se por diversos motivos, dentre os quais se diferenciam os lotes e áreas sem construções e os vazios urbanos advindos de estruturas abandonadas. Assim, os vazios urbanos constituídos por lotes e áreas remanescentes pela cidade estão mais relacionados com cidades que tiveram políticas mais expansivas ou desordenadas em sua urbanização, enquanto que os vazios urbanos de lotes e áreas edificadas e/ou estruturas abandonadas, têm maior relação com questões econômicas de uma cidade. Portanto, uma melhoria na

economia local não seria de grande valia para o uso de vazios urbanos sem edificados da mesma forma que seria de maior impacto em situações de vazios urbanos em lotes edificados e /ou com estruturas abandonadas.

Outros processos que causam o aparecimento dos vazios urbanos podem ser as mudanças e migrações da população, as crises econômicas e os processos de desindustrialização e suburbanização. Estes processos se relacionados podem causar um efeito cascata de redução de população > edificados vazios > deterioração das estruturas > queda no valor dos imóveis e lotes > comércios e serviços se deslocam > redução de empregos > redução da população... sendo que o efeito inicial da redução de população também pode ser externo, como nas crises econômicas e nos processos de desindustrialização (Newman et al., 2018).

Podemos também relacionar com o aparecimento dos vazios urbanos o processo natural de expansão e retração dos limites de uma cidade, sendo este inerente a cada caso e tendo influência direta pela zona onde este se insere, podendo apresentar diferentes dinâmicas de desenvolvimento.

Importa salientar ainda a necessidade da existência de vazios urbanos em uma cidade, porém sem o estigma que estes carregam. Por um lado, o excesso de vazios urbanos causa impactos negativos, fazendo a comunidade local se desconectar de sua área, gera condições de insegurança, traz consequências estéticas desagradáveis inclusive para as zonas na envolvente e tem um impacto negativo no crescimento econômico (Díaz, Nahuelhual, Echeverría, & Marín, 2011; Han, 2013; Kivell, 2002; Newman, 2013, 2015; Schilling & Logan, 2008 in Newman et al., 2018); assim, em uma cidade que tenha muitos vazios urbanos, o desafio é de como transformá-los em uma *commodity*, uma mais valia, explorando seus potenciais e reduzindo suas questões problemáticas.

Por outro lado, a falta dos vazios urbanos pode também trazer impactos negativos. Pode causar o refrear do desenvolvimento urbano e econômico e acarretar situações de super adensamento, congestionamentos, etc. Neste cenário, quando se trata de grandes centros urbanos com conurbações e poucas zonas periféricas não urbanas, o desafio é gerenciar os vazios urbanos para que estes sirvam de espaços para desenvolvimento da

cidade, pois acabam por ser os espaços para os quais a cidade pode crescer ou se transformar.

Adicionalmente, quando ocorre o esvaziamento de centros urbanos e tanto edifícios quanto lotes ficam vagos, é possível que o governo tente incentivos para sua recuperação. Quando do insucesso destas políticas de incentivo, é adicionado ao fracasso do esvaziamento da zona o fracasso da política pública, apenas deixando mais forte o quadro de declínio.

É preciso um equilíbrio para este desenvolvimento.

2.1.1_ Direito à cidade

Internacionalmente há o consenso de que o solo urbano deve ser tratado como parte essencial das políticas que regem seu uso, bem como que é necessária sua disponibilidade para o desenvolvimento de projetos, de equipamentos e moradias de que uma zona precise. Entretanto, esta disponibilidade de solo urbano, para a qual deve ser tida em conta sua quantidade e qualidade, muitas vezes é apenas sanada com a utilização de solo em zonas periféricas, com condições menos favoráveis aos seus futuros usuários (Rolnik et al., 2008).

De forma incongruente com o exposto, ao longo do processo de formação das cidades, surgem terrenos que restam desocupados ou sem uso em meio urbano. O aparecimento e sobrevivência de tais vazios urbanos nas cidades acaba por ser possível, muitas vezes, pelo interesse e/ou ações dos agentes produtores do espaço urbano (os particulares, o Estado com instrumentos de gestão territorial, os agentes imobiliários e os próprios habitantes) (Gonçalves e Cruz, 2018). Estes vazios urbanos, ao permanecerem vazios sem ter sua função social da terra sendo exercida, apresentam condições que vão de encontro do chamado Direito à cidade.

Assim, como definiu pioneiramente Lefebvre (2001 in Gonçalves e Cruz, 2018) o direito à cidade *“se manifesta como forma superior dos direitos e engloba os direitos à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. Onde implicam-se os direitos à obra (participação em sua construção) e apropriação da cidade.”*, sendo assim

concretizado através do direito “ao acesso à habitação e a todos os serviços relacionados à vida urbana e necessários ao bem-estar coletivo.”(Santos, 2017, p. 18-19).

Desta forma, em contrapartida, os vazios urbanos são o reflexo da desigualdade socioespacial, mostrando a concentração de solo nas cidades, que reforçam seu processo de valorização através da especulação imobiliária, ao não cumprirem sua função social de propriedade, principalmente em meios urbanos que já sofreram obras de urbanização (Gonçalves e Cruz, 2018).

Conforme avalia Singer (1980, in Gonçalves e Cruz, 2018) os vazios urbanos fazem com que os serviços urbanos sejam subutilizados, enquanto lotes ficam à espera de serem valorizados. Assim, é imperativo que se associe os vazios urbanos à dinâmica das cidades para que tenham uso e garantam sua função social dentro do direito à cidade.

Ao levar a questão do direito à cidade aplicado aos vazios urbanos, principalmente quando em meio urbano consolidado, é latente a questão de especulação do valor do solo, como bem explica Santos (2017, p.16-17):

“...podemos imaginar um especulador que possui uma vasta extensão de terra numa área central e bem estruturada da cidade. Ele pode reter a terra da qual é proprietário com o fim de especular, e isso pode produzir escassez e aumento do seu preço. Ao impedir o uso dessa terra, ele pode impedir o acesso de outras pessoas à habitação e ao uso de certos benefícios proporcionados pela infraestrutura existente nessa área central (escolas, postos de saúde, oportunidades de emprego, transportes, equipamentos culturais, etc.), impedindo mesmo essas pessoas a viver com bem-estar na cidade. Ou seja, se alguém é proprietário de uma grande área urbana central e quer agregar valor à sua propriedade, pois para ele essa terra é valor de troca (mercadoria), ele pode tentar impedir que outros tenham acesso de uso a essa terra (valor de uso). Nesse caso, o valor da terra pode ser tão alto que somente as pessoas que têm muitos recursos (capital) para comprá-la vão conseguir ter acesso a moradias nessa localização, enquanto outras pessoas que não possuem esse capital vão ter de procurar terrenos mais baratos e distantes, que podem não atender completamente às suas

necessidades fundamentais (de educação, saúde e mobilidade, por exemplo). Terão que se adaptar, assim, a condições de vida mais precárias.”

O processo descrito acima gera, para além de espaços vazios expectantes sem previsão de uso, uma segregação socioespacial constantemente observada nas cidades, com a expulsão de classes com menor poder aquisitivo para zonas periféricas, impedindo que o direito à cidade seja equitativo.

2.1.2_ Desenvolvimento urbano sustentável

A vasta utilização do conceito de desenvolvimento sustentável data de meados dos anos 80, com a conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development - WCED, 1987*), na qual se reconheceu a necessidade da adoção de novas estratégias para o desenvolvimento global e local. Para o contexto das cidades, o conceito se reforça nos anos 90 com o Livro Verde do Ambiente Urbano, pela União Europeia (Amado, 2007).

O conceito que desde seu início abordou uma matriz de questões sociais e ambientais se desenvolveu e moldou-se no panorama atual, abrangendo questões transdisciplinares do ambiente, da sociedade e da economia. Ainda segundo Amado (2007), o planejamento urbano sustentável se baseia nos seguintes objetivos estratégicos: a) uso sustentável dos recursos naturais; b) redução de consumos e desperdícios; c) preservação da diversidade natural, econômica e cultural numa relação justa; d) promoção da economia e empregos locais; e) promoção e dinamização da utilização de energias renováveis; f) envolvimento da população local no processo; g) divulgação e informação do desenvolvimento previsto e verificado ao longo do processo.

Sendo o uso sustentável dos recursos naturais e a redução de consumos e desperdícios objetivos estratégicos do planejamento urbano, importa destacar a direta relação do tema com os vazios urbanos. A partir do momento em que consideramos o solo como recurso essencial e finito, este passa a ter de ser gerido como tal, sem que seja subutilizado ou deixado sem uso e sem nenhum serviço prestado à sociedade. Nesta relação entram também o objetivo de preservação da diversidade natural, econômica e

cultural, o objetivo da promoção de economia e empregos locais e o objetivo do envolvimento da população local no processo, visto que o uso estratégico dos vazios urbanos reverte mais valias à população local, a depender do uso dado, podendo atrair empregos, promover a cultura local e ter a população ativamente a participar nas decisões de desenvolvimento.

De fato, o conceito do desenvolvimento/planejamento urbano sustentável é apresentado de diferentes formas nos dias de hoje. Para ICLEI (2019) o tema é destrinchado em cinco caminhos a explorar, que são: redução de emissão de gases (efeito estufa), soluções baseadas na natureza (*nature-based solutions*), e desenvolvimento equitativo, resiliente e circular. Outra abordagem é a contida no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 das Nações Unidas (s/d): Cidades e Comunidades Sustentáveis - Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Tendo como objetivos gerais: o acesso à habitação e serviços básicos; o acesso ao transporte público; aumentar a urbanização inclusiva e sustentável; garantir a salvaguarda do património cultural e natural; reduzir fatalidades e pessoas afetadas por catástrofes; reduzir o impacto negativo per capita nas cidades; assegurar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; o apoio de relações econômicas, sociais e ambientais entre áreas urbanas, perirubanas e rurais, para reforçar o planejamento nacional e regional; apoiar os países menos desenvolvidos e aumentar o número de cidades a adotar tais medidas.

Os objetivos gerais dispostos de acesso à habitação e serviços básicos, o acesso ao transporte público, o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, o acesso universal a espaços públicos de qualidade, o apoio de relações econômicas, sociais e ambientais entre áreas urbanas, perirubanas e rurais, têm relação direta com os vazios urbanos, pela necessidade inerente de utilização do solo disponível em quantidade e qualidade pelas cidades (onde há a maior concentração de população e desigualdades sociais).

Assim, independente de diferentes abordagens, o planejamento urbano sustentável orienta-se pela adoção de *“estratégias que visem a promoção da melhoria da qualidade de vida das populações, da maior e mais alargada eficiência dos sistemas urbanos, maiores e melhores relações de urbanidade, mais segurança no espaço público e mais*

eficiência na relação com o meio natural.” (Amado, 2007, p.39), sendo estas orientações em projetos e planos urbanos inerentes ao lugar, ou seja, em conformidade com os fundamentos ecológicos, sociais, culturais e econômicos do território (Veiga et al., 2011).

Da gestão de uma cidade sustentável, ou seja, que esteja pautada no planejamento urbano sustentável, esta deve prezar por princípios básicos como:

“...os limites ambientais, tendo a preocupação com a capacidade de suporte; a gestão da procura através da configuração e funcionamento das cidades com vista as aspirações sociais de qualidade de vida, conciliada com a gestão pública; a eficácia ambiental, por meio dos benefícios económicos/unidade de recursos utilizados e de resíduos produzidos; e da equidade, por meio da distribuição equitativa de bens e serviços e das capacidades e oportunidades, para as gerações atuais e futuras.” (Veiga et al, 2011, p.7).

Complementarmente, da própria evolução do conceito no tempo surgiram novas ênfases, algumas das quais estão desenvolvidas na sequência.

2.1.3_ Cidades Resilientes

Para se falar em resiliência, resiliência urbana, cidades resilientes, é preciso falar sobre riscos. O aumento da ocupação em zonas urbanas, que se perspectiva chegar a 66% até 2050, traz consigo também o aumento da vulnerabilidade das cidades frente aos riscos, sejam de cunho ambiental, social ou econômico. Tanto o aumento da urbanização quanto a rapidez com que esta ocorre são fatores de grande pressão para o território, acentuando ainda mais a complexidade que as cidades apresentam em sua constituição e gerenciamento. Assim, a relação entre os riscos e a resiliência das cidades se apresenta da seguinte forma (UNISDR, 2017):

$$\text{Risco} = \frac{\text{Perigo X Exposição X Vulnerabilidade}}{\text{Capacidade de Resolução de Problemas (resiliência)}}$$

Frente à inevitabilidade da existência de riscos cada vez mais acentuada, a resiliência surge, na mesma linha do desenvolvimento urbano sustentável, como uma resposta aos

novos desafios do contexto em que se insere o planejamento urbano (Metzger e Robert, 2013).

Como definido pela *100 Resilient Cities* (s/d), resiliência é a capacidade de sobrevivência, adaptação e crescimento independente do ambiente inserido com todas as possibilidades de estresse, traumas e choques. O conceito é aplicado a indivíduos, comunidades, instituições e negócios. Importa destacar que para as cidades este conceito envolve a resiliência também para eventos pontuais como incêndios, enchentes, terremotos e quaisquer outros eventos naturais. Para além dos fatores pontuais também há os fatores de pressão diários, vistos em tantos indicadores de uma cidade como o desemprego, a miséria e fome, problemas no sistema de transporte e violência. Assim, uma cidade resiliente é aquela que suporta estes fatores, sejam de raiz interna ou externa, e consegue fazer dela um ambiente que beneficia a todos seus cidadãos, principalmente os mais vulneráveis social e economicamente.

A resiliência urbana atualmente aparece em voga como importante tema do desenvolvimento urbano e baseia diversos investimentos e intervenções estratégicas. A resiliência sendo uma qualidade do desenvolvimento urbano sustentável pode, da mesma forma, incidir sobre diversas escalas e esferas do sistema urbano (ONU, 2015), como vemos na Figura 1.

Figura 1 | Resiliência urbana: matriz de ameaças

	Ameaças Naturais	Ameaças Tecnológicas	Ameaças Económicas	Ameaças Sociais	Ameaças Políticas
Resiliência Organizacional					
Resiliência Espacial					
Resiliência Física					
Resiliência Funcional					

Fonte: adaptado de ONU-Habitat III, 2015.

A questão da resiliência urbana é muito arraigada na interdependência dos sistemas urbanos. Portanto, para o seu desenvolvimento é necessária uma força de trabalho transdisciplinar de forma a abranger as diferentes ameaças possíveis.

Assim, as ações necessárias para a construção de uma cidade resiliente partem do princípio não apenas da *“compreensão dos riscos e impactos imediatos de um desastre na área afetada, mas também das consequências que vêm a reboque e que têm efeitos profundos e prolongados sobre comunidades, sistemas financeiros e fronteiras geográficas.”* (ONU, 2015, p.4).

Dentro do quadro do planejamento urbano, ao ser levada em consideração a resiliência urbana, são obtidas estratégias positivas ao processo de urbanização. O tema visa um modelo urbano que seja *“compacto, conectado, integrado e inclusivo”* ao mesmo tempo que considera as ameaças, riscos e estresses que assolam as cidades, que podem se apresentar como ameaças naturais, tecnológicas e socioeconômicas, políticas e culturais, conforme Quadro 1.

Quadro 1 | Classificação das ameaças urbanas (impactos e tensões).

Natural	Tecnológico	Crises socioeconômicas, políticas e culturais
<ul style="list-style-type: none"> • Epidêmico e pandêmico • Infestação de insetos • Secas • Temperaturas extremas • Fogo incontrolável • Terremoto • Migração em massa de pessoas • Vulcões • Enchentes • Tempestades 	<ul style="list-style-type: none"> • Vazamento químico • Colapsos • Explosões • Fogo • Vazamento de gás • Vazamento de petróleo • Envenenamento • Radiação • Acidente de transporte • Colapso de sistemas (ex.: água, energia, TCI, saúde, educação, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Crise de moradia • Crise de energia • Crise de comida • Crise hídrica • Terrorismo • Massacres • Conflitos sociais • Conflitos econômicos • Descontinuidade de negócios • Desemprego excessivo • Guerra • Conflitos políticos • Corrupção

Fonte: adaptado de ONU-Habitat III, 2015.

É estimado que, do valor destinado para desenvolvimento das cidades, é alocado apenas 2% para desastres internacionais e, desta parcela, apenas 3,6% são usados para preparação e prevenção, enquanto que 24,8% para reconstruções e reabilitações e 69,9% para respostas emergenciais (GFDRR, 2012), o que torna patente a necessidade de se pensar e planejar as cidades de forma a antever estes custos a partir de se priorizar e investir mais em prevenção e resiliência.

São diversos os exemplos de planos para cidades mais resilientes pelo mundo. Como na cidade de Santa Fé, na Argentina, onde foi implementado o Plano integrado de ação pela resiliência que combateu ameaça de enchentes perenes levando o desenvolvimento para áreas mais seguras e, ao mesmo tempo, criou uma comunidade mais conectada com melhorias no sistema de transporte (ONU, 2015). Outro exemplo é a cidade de Zamboanga nas Filipinas, que sofre com diversas ameaças naturais como tufões e deslizamentos de terra por conta de sua localização costeira e grande fluxo de migrantes e habitantes locais deslocados internamente. A cidade apostou no desenvolvimento direcionado para melhorar a coesão social ao mesmo tempo que responde aos eventos naturais (ICLEI, 2019). Com este planejamento integrado a recuperação da cidade se dá de forma mais rápida, indo ao encontro da questão central de cidades resilientes.

Vemos, assim, que muitas das estratégias de planejamento urbano para cidades resilientes partem de problemáticas ambientais pontuais, diárias ou sazonais e que têm um grande impacto nas cidades e população, não só de forma direta como também ao nível das consequências e questões relacionadas e agravantes que perduram décadas. Esta relação traz outra mais valia ao planejamento urbano que é a reflexão em torno da sua interconexão com a natureza. Neste sentido, o planejamento urbano pensado para a resiliência combateria problemas já tão vistos no desenvolvimento das cidades como o espraiamento desenfreado, moradias em locais de risco, grandes deslocamentos pendulares e congestionamentos por conta de zonamentos muito setorizados.

Como relação direta com os vazios urbanos, o molde do planejamento urbano voltado para a resiliência, visa a melhor utilização do solo também, a fim de trabalhar as cidades para que sejam mais compactas, conectadas, integradas e inclusivas. Nestes aspectos a utilização dos potenciais dos vazios urbanos aparece, por exemplo, na possibilidade de destinar população que vive em áreas de risco (áreas suscetíveis a enchentes, deslizamentos, etc.) para os vazios urbanos em áreas já infraestruturadas e mais seguras, com novas instalações, ação para conter o espraiamento e prevenir impactos a partir de riscos naturais. Outro exemplo é a inclusão de um vazio urbano para uma área de proteção, ou seja, um terreno em área com alta suscetibilidade a enchentes, que esteja sem uso e parcialmente impermeabilizado, pode ser adaptado para um parque ou praça com maior capacidade de absorção de água.

Portanto, a depender do cenário da cidade, os vazios urbanos podem ser uma peça chave para o desenvolvimento e implantação de diversas ações para melhoria de sua resiliência frente a diversos fatores de risco.

2.1.4_ Shrinking cities

O tema das *shrinking cities* - cidades em encolhimento, diferentemente dos demais abordados, não é algo a se buscar ou uma linha de pensamento almejada, mas antes um fenómeno. A cidade em encolhimento é definida como “*área urbana densamente povoada que, (...), enfrenta perdas de população e está a passar por transformações económicas com alguns sintomas de crise estrutural*” (Wiechmann & Pallagst, 2012, p.

261, in Brito-Henriques et al., 2018) não apresentando, necessariamente, o encolhimento morfológico da zona (parte de cidade, cidade, área metropolitana).

Este é um fenómeno que vem ganhando notoriedade pelo rumo que diversas cidades estão a tomar. São diversas as razões que o explicam (Wiechmann, 2008 in Brito-Henriques et al 2018), desde “*desastres ambientais, motivos políticos, mudanças societais, crises económicas, etc.*” e causam impactos económicos, financeiros e sociais.

Vemos, segundo a União Europeia (2011), questões que levam ao processo de encolhimento das cidades. A redução da natalidade, o aumento da população envelhecida, a concentração de oportunidades profissionais em grandes centros urbanos são algumas questões inerentes a este processo.

Por um lado, as cidades que já possuem qualidade de vida elevada e bons serviços, podem apostar no aumento da população envelhecida como um novo nicho de mercado e atrair esta população de classe económica com poder aquisitivo mais alto, o que ajuda a equilibrar a economia frente à faixa populacional em idade economicamente ativa mais reduzida. Por outro lado, as cidades que não conseguem promover esta atração, tendem a, além de ter o envelhecimento da população, principalmente a faixa com recursos económicos mais limitados, ter também de lidar com a emigração da população economicamente ativa já muitas vezes escassa. Este cenário pode acarretar a diminuição da população e, conseqüente quebra das receitas fiscais, redução e fechamento de lojas e serviços e aumento de edifícios devolutos.

Relacionando aos vazios urbanos, estes entram na questão das *shrinking cities* de maneira anterior e posterior ao processo, ou seja, de forma anterior vê-se quando uma cidade consegue gerir seus vazios urbanos de forma a colmatar sua malha urbana, tendo em vista tanto terrenos vazios quanto edifícios devolutos, pelo que neste cenário a cidade tende a ser mais compacta, menos espalhada. Esta configuração permite uma gestão facilitada do território pela área reduzida que é ocupada se comparada com a área que seria ocupada por uma cidade espalhada, com vazios urbanos extensos e diversos edifícios devolutos sem novos usos.

Já *a posteriori* do processo de encolhimento de uma cidade, vem o desafio de gerir os vazios urbanos que surgem, em maior ou menor quantidade, para que os serviços básicos de uma cidade não sejam subutilizados e também para que não se inicie um processo de degradação das zonas.

Em ambas as situações os vazios urbanos podem representar as oportunidades que estas cidades precisam para as ações de atração de população.

Fica evidente que este é um ponto que iria ao encontro do processo de impedir um ciclo vicioso de declínio em uma cidade que sofre o processo de encolhimento, porém vale ressaltar que não pode ser considerada a única ação para que isso ocorra.

2.1.5_ Economia circular e cidades circulares

Como definição de economia circular, de forma sucinta, temos, segundo a Ellen MacArthur Foundation (s/d), o conceito que redefine o modelo de economia corrente, linear, de extrair, transformar, descartar para um modelo circular em que há a redução e eliminação de resíduos e poluição ao longo do ciclo, prevê a manutenção dos produtos e materiais em uso e a regeneração de sistemas naturais. Este conceito básico é mais facilmente visível se aplicado em sistemas de produção, com mudanças de materiais utilizados, fontes de matérias primas, formas de reutilização, etc. Mas, levando o conceito para as cidades, torna-se um campo menos visível, considerando que os ciclos de produção de uma cidade são consideravelmente mais longos e complexos.

Mais de $\frac{2}{3}$ da energia consumida no mundo e 70% das emissões de carbono ocorrem nas cidades. De 1900 até 2015 a população residente em áreas urbanas cresceu de 14 para 54% e prevê-se que atinja 66% em 2050. As cidades geravam 1,3 mil milhões de toneladas de lixo sólido por ano (2012) e é expectável um aumento para 2,2 mil milhões para 2025. A extração de recursos aumentou 12 vezes entre 1900 e 2015 e dobrará em 2050. O consumo de materiais para o crescimento das cidades crescerá de 40 bilhões em 2010 para cerca de 90 bilhões em 2050 (WEF, 2018).

Estes dados podem não ser facilmente relacionados com os vazios urbanos, é preciso que façamos a análise do potencial destes para que faça sentido a importância dos vazios urbanos com relação à economia circular.

Uma cidade circular, segundo Ellen MacArthur Foundation (2017, p.7), incorpora em si *“os princípios da economia circular em todas as suas funções, estabelecendo um sistema urbano regenerativo, acessível e com design adequado”* de forma a *“eliminar o conceito de resíduos para manter os ativos com o maior valor possível¹”* e incorporando o uso da tecnologia digital. Busca também *“gerar prosperidade, aumentar a habitabilidade e melhorar a resiliência da cidade e de seus cidadãos, visando dissociar a criação de valor do consumo de recursos finitos.”*

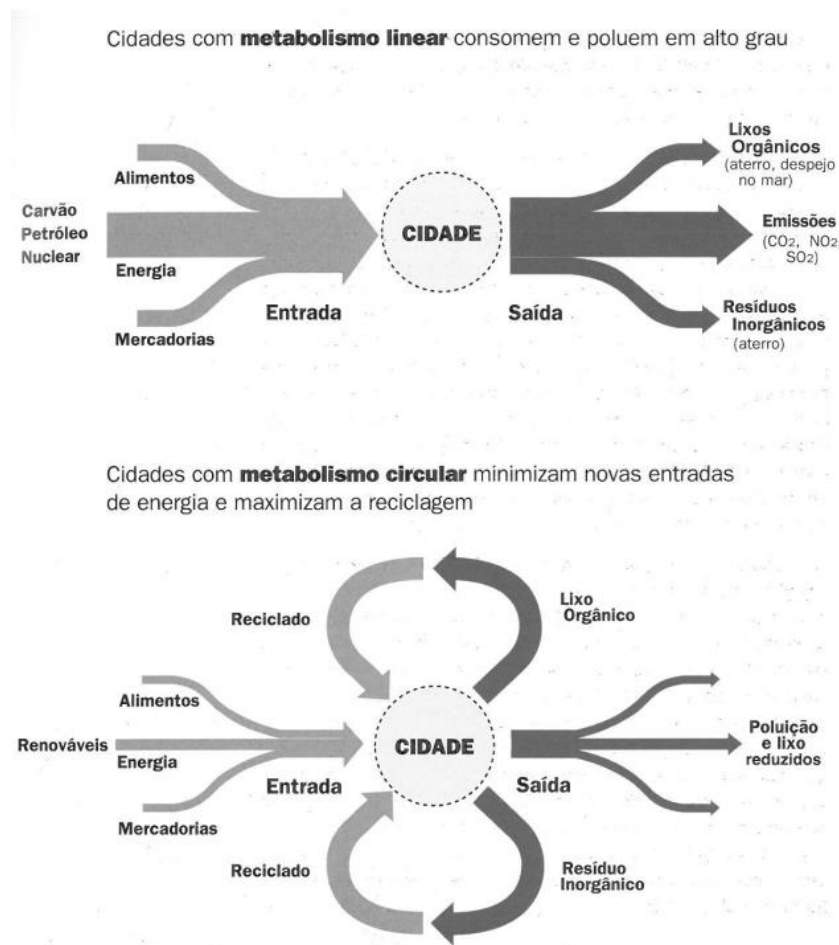
A visão da cidade circular deve ter também incluídos elementos como: **a) o ambiente construído**, que deve visar construções que reduzam o uso de materiais e possibilitem seu reuso (perdendo o menor valor possível), utilizando também materiais saudáveis para os usuários e para o ambiente, construções com maior eficiência energética e conforto climático e de preferência utilizando sistemas modulares e soluções de sustentabilidade energética e de uso de água. **b) os sistemas de energia**, apostando em energias renováveis, com boa distribuição para uso e menor impacto no ambiente. **c) o sistema de mobilidade urbana**, acessível e eficaz, abrangendo vários modais e com grande cobertura, com possibilidade de se combinar o transporte individual e compartilhado, sempre com atenção para soluções que reduzam a poluição do ar, sonora e os congestionamentos. **d) bioeconomia urbana**, em que os resíduos orgânicos têm o adequado destino, com tratamento e possibilidades de reuso na própria cidade. **e) sistemas de produção**, incentivo aos *“loops de valor local”*, ou seja, formas de obter mais trocas na economia local, sem necessidade de gastos com deslocamento, desde bancos de recursos (para reuso e transformações) até produções locais, sendo que estas podem ser muito beneficiadas por tecnologias digitais para intermédio dos produtos. Em especial atenção aos sistemas de produção local, estes podem também contribuir para a promoção de empregos aos moradores.

¹ Tradução livre da autora.

O potencial dos vazios urbanos aqui aparece como aliado a alguns elementos citados. Sobre o ambiente construído, os vazios urbanos possibilitam a redução da necessidade de novas construções e extração de novos materiais para tal, pois em sua tipologia com edificado (arrasado ou não) possibilita destinar este edificado a novo uso, com o recurso de reabilitação. Sobre os sistemas de mobilidade urbana, a utilização de vazios urbanos com destino a moradias ou edificado de serviços, possibilita uma estratégia para aumentar a eficiência do sistema ao abranger mais utilizadores ao longo dos trajetos, principalmente centrais. O potencial dos vazios urbanos não está preso ao seu uso com edificado e de formas marcadamente urbanas, assim, soluções voltadas para a bioeconomia, produção urbana e local alimentar, também são possíveis de se desenvolver para uma cidade mais circular e com recurso do potencial dos vazios urbanos.

Aliado ao conceito de cidades circulares está o de metabolismo urbano, que é justamente a análise do consumo de uma cidade em todas as esferas de produtos, de alimentos, de água, de energia, de matérias primas, etc. No contexto das cidades circulares a tendência é transformar o consumo da cidade de linear para circular, em que tudo que uma cidade necessita é utilizado e devolvido ao ciclo de consumo novamente, como mostra a Figura 2, reduzindo sua dependência externa, reduzindo custos de transporte de produtos, reduzindo a poluição e os resíduos gerados (Rogers, 2005):

Figura 2 | Cidades com metabolismo linear e circular



Fonte: Rogers, 2005, p.31.

Partindo deste pressuposto o conceito também pode ser aplicado ao contexto do uso do solo. Sendo o solo um produto a ser consumido, com quantidade limitada e alto valor, é imprescindível que este seja rentabilizado de forma a atender as necessidades da população e que não seja subutilizado, ou seja, que não permaneça sem oferecer nenhum serviço à população, como é o caso dos vazios urbanos não explorados.

2.2_ Quadro conceitual em matriz

Sobre os conceitos anteriormente abordados é perceptível o quanto estes podem ser complementares ou terem questões chave que se cruzam. A escolha dos conceitos apresentados deu-se pela relevância e constante uso destes em discussões e estudos quando se abordam temas relacionados ao desenvolvimento e planejamento urbanos,

bem como por terem relação com o cerne do presente trabalho que são os vazios urbanos.

Portanto, de forma a analisar de maneira conjunta, é apresentado na sequência, no Quadro 2 um estudo de matriz para os conceitos explanados a fim de ver as questões mais comumente abordadas dentro da cada uma, a fim de relacioná-las entre si e também com o tema dos vazios urbanos, para criar um importante insumo de base para aplicação em diretrizes de planejamento urbano do estudo de caso deste trabalho.

Quadro 2 | Matriz síntese: Conceitos abordados, seus pontos-chave e relação com o conceito de vazio urbano

Conceitos abordados \ Pontos chave	Função social da terra/ direito à moradia	Equidade em distribuição de equipamentos e áreas de lazer	Cidade compacta/ densa	Mobilidade coletiva acessível e universal	Áreas prioritárias de expansão	Áreas de proteção	Distribuição de serviços e empregos	Melhor utilização do solo (e demais recursos do solo)	Conter espraiamento urbano	Reuso/ reabilitação de edificado
Direito à cidade	X	X					X	X		X
Desenvolvimento urbano sustentável	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Cidades resilientes		X	X	X	X	X		X	X	
<i>Shrinking cities</i>			X				X	X	X	X
Cidades circulares		X	X	X			X	X	X	X
Vazios urbanos										

Embora nenhum dos conceitos tenha pontos chave isolados e únicos à sua abordagem e de uma forma global seja possível lhes atribuir todos os pontos chave incluídos na matriz de forma mais ou menos intensa, foi feita a escolha de pontos chave de cada conceito de forma abrangente e genérica, para que fosse possível o cruzamento para resultar em uma hierarquia para os pontos chave.

A matriz revela na linha “Vazios urbanos” os pontos chave com as abordagens mais recorrentes dentro dos conceitos, criando desta forma a hierarquia de abordagens a ser utilizada como contributos ao processo de planejamento para os vazios urbanos.

Destaca-se em primeiro lugar a prioridade na melhor utilização do solo, ou seja, uma equidade maior em seu uso bem como os serviços por este gerado. Não coincidentemente este é o ponto que, em nossa opinião, mais fortemente se relaciona com os vazios urbanos.

Em segundo lugar destaca-se a preocupação com a equidade em distribuição de equipamentos e áreas de lazer; a prioridade de uma cidade compacta, com maiores densidades de ocupação; a distribuição de serviços e empregos, na qual podemos relacionar a criação de novos pólos de desenvolvimento nas cidades; e a necessidade de se conter e controlar o espraiamento urbano. Novamente com forte ligação com os vazios urbanos.

Em terceiro lugar destaca-se a necessidade do planejamento voltado para a mobilidade coletiva, acessível e universal; o reuso/ reabilitação de edificado, seja este em ruínas ou apenas vazio, de forma a não ter parque edificado com alto índice de não utilização. Nesta colocação vê-se a relação com os vazios urbanos de uma forma que começa a se apresentar de maneira mais indireta.

Em quarto lugar destaca-se a delimitação de áreas prioritárias de expansão e, complementarmente, as áreas de proteção, muitas vezes ligadas à proteção ambiental ou mitigação de riscos. Também de forma mais indireta a relação com os vazios urbanos aparece.

Em quinto lugar, mas não menos importante, destaca-se a função social da terra e o direito à moradia. Que embora esteja na quinta colocação tem uma forte relação com os vazios urbanos por conta do apelo ao uso fundamental daquilo que é a matéria prima dos vazios urbanos, edificado ou não, o solo.

Assim, vemos que todos os pontos chave citados se relacionam com a questão dos vazios urbanos:

Melhor utilização do solo - a existência dos vazios urbanos em demasia vai contra a boa utilização do solo, pela existência de espaços ociosos e/ou subutilizados.

Equidade na distribuição de equipamentos e áreas de lazer - muito vazios urbanos localizam-se em zonas que têm carência de equipamentos e áreas de lazer e assim são áreas que podem ser estratégicas para essa melhor distribuição.

Cidade compacta - a existência dos vazios urbanos em demasia também vai contra as premissas de uma cidade compacta, que preza a ocupação de forma mais densa e colmatada do seu território.

Distribuição de serviços e empregos - da mesma forma que para a distribuição de equipamentos e áreas de lazer os vazios urbanos podem ser áreas estratégicas também para a instalação de empresas, centros comerciais, e outros geradores de empregos e serviços.

Conter e controlar o espraiamento urbano - uma estratégia para conter o espraiamento urbano é justamente priorizar a colmatagem das zonas consolidadas da cidade; assim, os vazios urbanos seriam áreas estratégicas a serem ocupadas prioritariamente, antes de ser necessário a expansão do perímetro do solo urbano.

Mobilidade coletiva, acessível e universal - para estes moldes é também necessário que a mobilidade planejada tenha sua estrutura, abrangência e rentabilidade bem distribuída; assim, a existência de vazios urbanos prejudica sua implementação, isto é, zonas compactas e com sua ocupação bem distribuída facilitam o bom funcionamento das redes de mobilidade que passam a ser mais utilizadas e melhor rentabilizadas.

Reuso e reabilitação de edificado - ligados aos vazios urbanos edificados e/ou em ruínas, os quais devem ter atenção especial em sua reintegração nos usos da cidade.

Áreas prioritárias de expansão - os vazios urbanos podem constituir áreas prioritárias de expansão, por exemplo, a ocupação de zonas próximas à rede de mobilidade de alta capacidade, antigas zonas fabris como forma de requalificação do espaço edificado arruinado, etc.

Áreas de proteção - áreas de proteção ambiental e áreas de proteção para mitigação de risco podem ser constituídas por vazios urbanos por uma área sem utilização e, quando permitido em regulamento municipal, estes espaços podem ter usos que não interfiram com as condicionantes de proteção. Assim, por exemplo, uma zona de vazio urbano com risco de cheia que não pode ter construções, pode muito bem ter instalações de uma área de esportes a servir de bacia de retenção/infiltração.

A função social da terra e o direito à moradia - intimamente ligado à questão do melhor uso do solo, quando existem vazios urbanos em áreas em que existe déficit habitacional, por exemplo, fica incongruente que estes permaneçam sem nenhuma utilização para a sociedade.

3_ Abordagem empírica

3.1_ Estudo de caso: Marvila, Lisboa

“ [...] Marvila apresenta-se ao breve olhar como um território inóspito, desconexo, descontínuo. Ao olhar semi-serrado, revela-se fluida, cheia de altos e baixos, descoloridos e contrastes. (...) Marvila é um desses lugares que carregam o peso de serem periferia dentro de cidade [...] ”
(Caeiro, 2007).

A Freguesia de Marvila (Lisboa) data de 1959, e tem origens essencialmente rurais, com quintas do século XV, algumas ainda visíveis, como a Quinta dos Ourives, da Rosa, das Flores, das Amendoeiras, do Leal, do Marquês de Abrantes, etc. Estas quintas eram exploradas maioritariamente por habitantes vindos do norte do país. Após o terremoto de 1755, algumas destas quintas ficaram abandonadas, locais onde posteriormente foram instaladas as primeiras fábricas na zona. Em 1856, com a abertura da linha férrea, a industrialização no local se intensifica e mantém-se em progresso até meados dos anos 50 do século XX. De modo geral, a indústria em Lisboa, teve sua expansão muito determinada pela implantação das linhas de ferro. Estas fizeram com que fossem instaladas as primeiras indústrias em zonas ribeirinhas de Alcântara, Bom Sucesso e Santo Amaro e, posteriormente, para a zona oriente de Lisboa, entre Santa Apolónia e Sacavém, período em que Marvila sofreu estas transformações (Reis, 2015). As quintas que permaneceram ocupadas continuaram a servir para produção de alimentos para Lisboa. Ambas facetas da Freguesia tiveram seu tempo de auge e declínio, mas continuam a ter seus traços visíveis até aos dias de hoje. Para a Marvila semi industrial vemos ainda vestígios das industriais como a Fábrica de Material de Guerra de Braço de Prata, a Abel Pereira da Fonseca, o Palácio da Mitra, onde funcionou a Fábrica Seixas, o edifício onde funcionou o cais, etc. Ao mesmo tempo ainda se vêem pela freguesia sítios de pequenas hortas urbanas, que resistem ao tempo e juntam a atualidade com costumes de outrora (Junta de Freguesia de Marvila, s/d).

A motivação da escolha desta zona dá-se pelo seu histórico de formação e pela relação que tem com seu entorno. Vemos Marvila (velha), na porção mais próxima do Rio Tejo,

de identidade semi industrial, como uma zona que teve maior prosperidade com a instalação de indústrias e armazéns existentes desde séc. XIX e zona portuária, considerada uma das entradas da cidade de Lisboa (Junta de Freguesia de Marvila, s/d) e que na era pós fordista na década de 1970 perdeu força, teve indústrias e armazéns fechados onde surgiram espaços obsoletos, a partir do abandono destas estruturas associadas ao consumo e produção de massa (Brito-Henriques, 2017). Concomitantemente foi palco de expansão da cidade em sua porção mais interior (Marvila “Nova”), que antes teve uma identidade semi rural, e *“em tempos alimentou Lisboa através de seus campos e quintas”* (Caeiro, s/d, p.1). Esta se renova com a construção de blocos habitacionais e bairros sociais pelos programas de habitação dos anos 70, se desenvolvendo com um cariz mais habitacional, com aglomerados descontínuos. Assim, hoje, conjuntamente com a Marvila velha, conforma a freguesia de Marvila como a conhecemos.

Ainda é visível uma grande variedade de edifícios e ocupações em Marvila que datam desse processo histórico, como edifícios habitacionais como o conjunto de edifícios ao longo da Rua Capitão Leitão e Rua Afonso Annes Penedo, e a Vila Operária Pereira; edifícios institucionais, como por exemplo o Palácio da Mitra, que data do séc. XVII, hoje pertencente à Câmara Municipal de Lisboa; também o Centro de Saúde e Serviço Social Dr. José Domingos Barreiro; e edifícios culturais como o Teatro Meridional; na parte de infraestruturas fabris temos a Fábrica de Borracha Luso-Belga e a Antiga Sociedade Nacional de Fósforos, que hoje acolhem diversos serviços e empresas (Reis, 2015).

Atualmente, a freguesia de Marvila contempla dez diferentes bairros que detêm distintas características: Bairro dos Alfinetes e Salgadas, Bairro do Condado, Bairro dos Lóios, Bairros das Amendoeiras, Bairro da Flamengo, Bairro do Armador, Bairro Marquês de Abrantes, Bairro da PRODAC Norte e PRODAC Sul, ou Vale Fundão, Bairro do Vale Formoso e Poço do Bispo (zona de Marvila Velha) (Junta de Freguesia de Marvila, s/d).

Podemos então concluir que o processo de formação de Marvila teve contributos de todas as épocas da formação da cidade de Lisboa, apresentando, assim, como resultado, vazios urbanos que correspondem a todos estes momentos, configurando uma zona

vasta e heterogênea até ao se tratar de espaços vazios. Como bem resume Santos (2018, p.153), vemos os pontos cruciais que influenciaram o surgimento dos vazios urbanos:

“Na segunda metade do século XIX, em plena Regeneração e respondendo à introdução de transportes mecanizados, são os espaços cindidos pela sobreposição de linhas infraestruturais (como a linha do Norte e o Campo Entrincheirado) que se reconhecem como resíduos, descontínuos e esvaziados de uma racionalidade de uso; com os aterros do Tejo e a cintura ferroviária, é na paisagem dos vales e dos limites fisiográficos da cidade que se operam maiores roturas; com a industrialização e aposta num suporte mais robusto de obras públicas nas duas décadas após a 2ª Guerra Mundial, desmobiliza-se da exploração agrícola a coroa rústica que envolvia a cidade oitocentista; com a intensificação e extensão do crescimento suburbano e a construção de vias rápidas, é nos interstícios, nos espaçamentos anódinos e nas primeiras expressões de desindustrialização que se encontram traços de vacância e indeterminação; na transição para o século XXI, são os grandes complexos industriais, os cascos urbanos mais antigos e os fragmentos de espaço aberto circunscritos por frentes urbanas dispersivas que constituem o estrato mais expressivo da vacância. Finalmente, reconhecem-se nos tempos mais recentes as situações de urbanização interrompida e de vacância na ocupação de novos edifícios, pressionando a sustentação económica e fiscal das redes urbanas existentes.”

Por estas fases da formação da freguesia de Marvila foram surgindo seus vazios urbanos. A partir do exposto vemos que os processos que mais tiveram relevância foram: os períodos de desindustrialização, que acarretaram diversos lotes vazios e edificações abandonadas; os espaços historicamente não desenvolvidos/não ocupados e áreas verdes sem utilização/qualificação, tendo sido originados a partir de quintas em ambiente mais caracteristicamente rústico, nas quais se mantiveram costumes do ambiente rústico ao longo dos anos, influenciando na forma como a freguesia veio a se desenvolver e ter menos áreas urbanizadas de forma mais densa, com maior compacidade e com características mais urbanas, ou seja, são o resultado de uma forma de ocupação distinta

do observado em zonas centrais do município; e também não se pode negar a atuação que a introdução na cidade de novas infraestruturas urbanas de transporte individual e de massa teve na formação de novos vazios urbanos, a partir da quebra da paisagem e do tecido urbano, com a delimitação de espaços considerados os resquícios de sua implementação.

Como resultado Marvila se forma como uma freguesia marcada por segregações físicas: pelo seu relevo (vale de Chelas), pela linha de ferro e, posteriormente, pelas vias rápidas, fatores que truncam a coesão e continuidade do território de Marvila.

Para agravar a situação de falta de continuidade da freguesia, Marvila encontra-se incrustada entre a Baixa de Lisboa (e os bairros históricos adjacentes), que recebeu tamanho investimento para regeneração urbana e para o turismo, e a área do Parque das Nações, uma velha área industrial (*brownfield*) que foi alvo de elevado investimento para receber a Expo 98 e a estação ferroviária do Oriente, que lhe conferiram modernidade e notoriedade. Constitui assim, física e também simbolicamente, um espaço fragmentado, com quebras em sua continuidade e coesão com a cidade de Lisboa, embora com visível potencial e diversidade histórica.

Em números, atualmente, a freguesia de Marvila, uma das 24 freguesias da cidade de Lisboa, representa 7,2% do território do município, com 6,23km² (CML, 2017). Tem uma população de 37.793 habitantes com a maior parte na faixa etária dos 25 aos 65 anos (55,9% do total), seguida do grupo etário de 65 e mais anos (18,6% do total dos residentes) (INE, 2011). Em números absolutos, Marvila também detém a segunda maior parcela de crianças (0 a 14 anos) do município. Marvila é a segunda freguesia com mais população do município, porém, por sua grande extensão, apresenta uma baixa densidade se comparada com as demais. A população da freguesia é constituída por cerca de 9,6% das famílias residentes que se enquadram no tipo de família numerosa, com 5 ou mais agregados (estando estes agregados, sobretudo aqueles com 3 ou mais dependentes a cargo, em situação de maior carência econômica e risco de pobreza) e detém a maior média familiar do município, com 2,7 pessoas por família.

Tem 7,7% da sua população com ensino superior completo, a % mais baixa do município, e 6,9% da população analfabeta, o valor mais alto de Lisboa. Apresenta também o

segundo mais alto índice entre a população desempregada e a população ativa, sendo de 16,9%.

Da parcela da população dos 20 aos 29 anos em Marvila em 2011, 26,7% encontrava-se em situação de não estar nem a estudar e nem a trabalhar, sendo o segundo maior índice do município. Em Marvila também são expressivos os números de agregados familiares que beneficiam do Rendimento Social de Inserção e outras medidas de proteção social.

Assim, num panorama geral da freguesia vemos uma Marvila com um grande volume de população em idade ativa, porém com carência em formação, empregos e estabilidade social.

A partir do panorama geral exposto, a freguesia é analisada de maneira global e holística, para finalmente colocar uma ênfase no território, em particular nos vazios urbanos.

3.1.1_ Sobre os Instrumentos de Gestão Urbanística

Para além da análise matricial de conceitos chave para o planeamento urbano no que tange os vazios urbanos, são também ponderados os instrumentos de gestão urbanística pertinentes ao caso, nomeadamente os de nível municipal e, para além destes, a legislação vigente como base da discussão.

O sistema de gestão territorial de Portugal se organiza em quatro âmbitos:

1- Nacional - através dos instrumentos:

- a) O programa nacional da política de ordenamento do território (PNPOT);
- b) Os programas setoriais;
- c) Os programas especiais.

2- Regional, através dos programas regionais

3- Intermunicipal -

- a) Os programas intermunicipais;
- b) O plano diretor intermunicipal;
- c) Os planos de urbanização intermunicipais;
- d) Os planos de pormenor intermunicipais.

4- Municipal -

- a) O plano diretor municipal;
- b) Os planos de urbanização;
- c) Os planos de pormenor.

Os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) que podem influenciar de forma mais direta a zona delimitada para o estudo de caso são os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), nomeadamente o Plano Diretor Municipal de Lisboa (PDML) e os Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) em vigor. Por conta da escala apresentada, para o presente estudo de caso, são abordados, de forma mais enfática, os planos de âmbito municipal que abrangem a zona estudada, sem aprofundar a análise aos demais âmbitos, considerando que os PMOT estão já de acordo com os planos de hierarquia superior.

Neste âmbito delineado, importa abordar a mudança relativamente recente do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (DL 80/2015, de 14 de maio) e da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBGPPSOTU) (Lei nº31/2014, de 30 de maio). A LBGPPSOTU:

“...procedeu a uma reforma estruturante, tanto do ponto de vista dos conteúdos, no sentido de definir um conjunto de normas relativas à disciplina do uso do solo, como do ponto de vista do seu sistema jurídico, com objetivo de traduzir uma visão conjunta do sistema de planeamento e dos instrumentos de política de solos, entendidos como os instrumentos por excelência de execução dos planos territoriais.” (DL 80/2015, de 14 de maio, Preâmbulo)

A principal questão desta reforma foi a busca por assegurar a coesão do território, visando assim inverter a tendência que predominou nas últimas décadas em Portugal, com uma *“transformação excessiva e arbitrária do solo rural em solo urbano”*. Este novo modelo do ordenamento do território pretende *“contrariar a especulação urbanística, o crescimento excessivo dos perímetros urbanos e o aumento incontrolado dos preços do imobiliário, designadamente através da alteração do estatuto jurídico do solo”* (DL 80/2015, de 14 de maio, Preâmbulo).

Esta reforma mantém o PDM como o instrumento de definição estratégica do desenvolvimento ao nível local e municipal e instaura um novo sistema de classificação do solo no qual apenas há o solo urbano e o solo rústico, extinguindo a categoria operativa de solo urbanizável. Sendo que o solo passível de ser incluído no solo urbano são as áreas total ou parcialmente urbanizadas ou edificadas, tendo que necessariamente estar total ou parcialmente infraestruturadas mas com programação de sua infraestruturização mediante contrato de urbanização ou orçamentado pelo município. Com esta mudança a reclassificação do solo rústico para solo urbano ainda permanece possível, ainda que limitada apenas ao indispensável. Dessa forma o processo para reclassificação tem que ser mais fortemente justificado, acumulando a pretensão concreta do uso da parcela a reclassificar, a inexistência de outras áreas disponíveis em solo urbano e a viabilidade econômica e financeira para a transformação. Outra forma possível é através de Plano de Pormenor com efeitos registais que apresente contratualização para as obras urbanísticas e a sustentabilidade econômica e financeira para tal (RJIGT, DL 80/2015, de 14 de maio). Na sequência do RJIGT, é o Decreto-Regulamentar 15/2015, de 19 de agosto, que estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante. A respeito da qualificação do solo, o DL 15/2015 define que esta é *“uma opção de planeamento territorial que estabelece, com respeito pela sua classificação, o conteúdo do seu aproveitamento tendo por referência as potencialidades de desenvolvimento do território, fundamentadas na análise dos recursos e valores presentes e na previsão dos usos e das atividades do solo adequados à concretização da estratégia de desenvolvimento local e do correspondente modelo de organização do território municipal”* (Art.12º &1).

Estas alterações vão ao encontro de medidas que visam a redução do espraiamento das cidades, priorizando e contendo seu desenvolvimento para centros já consolidados. Corrobora para a não subutilização de infraestruturas já implementadas, mas também visa a melhor utilização do solo e acaba por promover a colmatção urbana. Neste cenário, desbloquear o potencial dos vazios urbanos se faz mais necessário que nunca, afinal, todas as premissas de uma nova forma de gestão territorial colaboram para que os vazios urbanos sejam vistos de nova perspectiva.

Esta nova possibilidade de perspectiva, fomentou discussões de especialistas acerca do tema, como os seminários “Classificação do Solo e Urbanismo” realizados na CCDDR-LVT (2016). Estas discussões levantaram a questão de, por exemplo, a importância de um planejamento que se baseie em IGT pensados a partir da situação atual do território, e não com adaptações, de modo a pensar a complexidade de cada município de forma estratégica e integrada.

É, portanto, o objetivo central das alterações realizadas, o início desta nova forma de gestão territorial que seja *“mais coerente, consequente e responsável, e dotando-a da racionalidade coletiva que o ordenamento do território lhe confere, enquadrando as dinâmicas económicas e sociais com efeitos espacializados”* (DL 80/2015, Preâmbulo).

Os efeitos diretos com as novas mudanças apontadas, são de forma a combater a cidade fragmentada e dispersa, assumindo-a e estruturando-a de modo também a mitigar o alastramento edificatório abusivo, assim como consta no art. 2º da LBGPPSOTU, que visa *“Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso [e (...)] conter a expansão tanto edificatória quanto urbana e a edificação dispersa (...) assegurando a igualdade de oportunidades dos cidadãos no acesso às infraestruturas(...)”* bem como também visa a *“rentabilização de infraestruturas, evitando a extensão desnecessária das redes e dos perímetros urbanos e racionalizando o aproveitamento das áreas intersticiais”* LBGPPSOTU (Art. 37º), e conjuntamente de acordo fica o art. 24º, &5. do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que explicita que o *“pedido de licenciamento (...) deve ser indeferido na ausência de (...) infraestruturas de abastecimento de água e saneamento ou se a obra projetada constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incompatível para as infraestruturas*

existentes.” (DL 555/99, de 16 de dezembro, na versão atualizada pelo DL 136/2014, de 9 de setembro).

Para além da classificação e qualificação do solo, importa ressaltar alguns outros pontos pertinentes, como o referente à Estrutura Ecológica e às Áreas Agrícolas e Florestais, para as quais a LBGPPSOTU tem os devidos fins:

- Valorizar as potencialidades do solo, salvaguardando a sua qualidade e a realização das suas funções ambientais (...), enquanto suporte físico (...) fonte de matérias primas e de produção de biomassa, reservatório de carbono e reserva de biodiversidade; (Artº2, a))*
- Aumentar a resiliência do território aos efeitos climáticos extremos, combater os efeitos da erosão; (Artº2, d))*
- Assegurar o aproveitamento racional e eficiente do solo, enquanto recurso natural escasso e valorizar a biodiversidade; (Artº2, i))*
- Dinamizar as potencialidades das áreas agrícolas, florestais e silvo-pastoris; (Art.º 2.º, l))*
- Responsabilidade (...) estabelecendo o dever de reposição ou de compensação de danos que ponham em causa o património natural, cultural e paisagístico; (Art.º3, n.º1, b)*
- Economia e eficiência, assegurando a utilização racional dos recursos naturais, (...) a sustentabilidade ambiental e financeira das opções adotadas pelos programas e planos territoriais; (Art.º3, n.º1,c))*
- Do desenvolvimento sustentável (...) para o que concorrem a preservação de recursos naturais (...), a capacidade de produção dos ecossistemas a longo prazo, o ordenamento do território racional e equilibrado, (...) a salvaguarda da biodiversidade, do equilíbrio biológico, do clima e estabilidade geológica, harmonizando a vida humana e o ambiente. (Art.º3, nº2, a))*

Das principais razões que motivaram as alterações a respeito da nova classificação do solo podemos citar: a visível dificuldade no controlo do mercado de solo; a alta tendência especulativa no valor do solo; a tendência construtiva de forma dispersa e consequentemente a expansão do solo de maneira desordenada; a existência de vazios urbanos em áreas já urbanizadas, e assim subutilizadas, não existindo o devido retorno dos investimentos públicos e a lentidão para se implementar a execução sistemática com recurso de unidades de execução.

Portanto, a nova classificação visa: conter o espraiamento urbano para que exista a densificação dos territórios urbanos; incentivar a regeneração e reabilitação urbanas; ter maior controlo do mercado de solo; aproximar os valores de solo urbano e rural; reduzir o valor do solo para que beneficie o aumento e a melhoria das ofertas de habitação bem como para aquisição de áreas para implementação de equipamentos sociais; e, de forma global, preservar o solo como recurso limitado e não renovável, assegurando a sustentabilidade territorial.

Consequentemente, estas alterações forçam, no processo de revisão do PDM, o respetivo Município a priorizar áreas mais estratégicas para que estas permaneçam em solo urbano frente às que tendencialmente teriam um carácter secundário no modelo territorial do município em questões de expansão. Esta escolha tem de ser ponderada com atenção e responsabilidade; afinal, para o que se decide incluir em solo urbano é preciso comprovar que serão feitas as obras de urbanização necessárias dentro do prazo estipulado.

Portanto, frente a tais mudanças, o processo de delimitação do solo urbano não é simplesmente uma análise quantitativa, mas sim qualitativa da situação existente. Assim, para além das questões de infraestruturas, é necessária uma avaliação do município em sua totalidade e com os objetivos pretendidos em médio e longo prazo e o modelo territorial almejado, sempre levando em conta questões como a regeneração urbana, o desenvolvimento económico e social, a distribuição de áreas de atividades económicas e equipamentos, os serviços dos ecossistemas, a mitigação de riscos, a reserva de solo, as cedências médias municipais, o programa de execução, a sustentabilidade económica e financeira da proposta juntamente com os mecanismos perequativos, entre outros.

Para além do supracitado, são atuais e importam ter em conta nestes processos de revisão de PDM para adequação à legislação, temas emergentes como as alterações climáticas e estratégias de resiliência urbana, o processo de encolhimento das cidades (*shrinking cities*), a mobilidade urbana, os planos de ação para a economia circular (APU, 2019), sendo estes correlatos com a análise feita no início do presente estudo.

Neste contexto, os vazios urbanos em áreas consolidadas totalmente infraestruturadas, passam a ter alta prioridade para ocupação, pelo que interessa despender uma atenção especial para a sua regeneração, a fim de que não sejam moldadas puramente pelo mercado, com alta especulação do valor do solo e não tendo em conta as reais necessidades da população já residente.

Portanto, a questão é como lidar com zonas já classificadas como solo urbano, em meio à malha urbana já consolidada e infraestruturada mas que mantém vazios urbanos desde a sua formação, e não conseguem um destino de uso. Marvila apresenta-se como um caso peculiar de variedade em seu tecido urbano, de formação e de vazios, e que necessita de uma resposta. Não abordaremos tal resposta como uma solução, exatamente pela intenção de não tratar os vazios urbanos como um problema simplesmente, mas sim um potencial a ser explorado.

O PDM de Lisboa

Embora o Plano Diretor Municipal de Lisboa que encontra-se em vigor (aprovado em 2012 pelo Aviso n.º 11622/2012 publicado no Diário da República, 2.ª série - n.º 168 de 30 de agosto de 2012) ainda não tenha passado pela revisão necessária por conta das alterações do RJIGT e da LBGPPSOTU, importa que sua análise seja feita, até porque a mudança mais drástica ocorrida na legislação tem maior influência em zonas que poderiam ser reclassificadas em solo rústico e, entretanto, o município apresenta a totalidade do seu território em solo urbano. Importa ressaltar também que o PDML integra e articula as orientações estabelecidas pelo Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), versão aprovada em 2007, e pelo Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), aprovado em 2002.

A seguir, são destacados pontos relevantes para o estudo de caso que constem no PDM de Lisboa segundo o seu regulamento (CML, 2012).

O PDML aborda como pontos a valorizar que são de alta relevância para a freguesia de Marvila: a diversidade e a coesão dos bairros e a forma como persistiram apesar da profunda alteração dos modos de vida: A interculturalidade, a dinâmica crescente da economia criativa e o papel da universidade como alavanca da inovação e do empreendedorismo.

Já para pontos de debilidade, destacam-se questões importantes a observar em Marvila: a degradação, o risco de ruína e o mau estado de conservação de muitos edifícios em toda a cidade consolidada; a tentação de demolir conjuntos e imóveis de valor patrimonial, parte da memória da cidade, na experiência de mais-valias de ganhos de edificabilidade ou substituição dos inquilinos; as situações localizadas de Bairros ou Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP), que necessitam de um programa de atuação focalizado na coesão social e territorial, numa regeneração urbana integrada; a poluição do ar, o excesso de ruído e o congestionamento do espaço público provocado pelo excesso de veículos em circulação; a inadequação, insegurança e desconforto do espaço público para a deslocação de peões, em particular as pessoas com dificuldade de mobilidade, os mais idosos e os que transportam crianças.

Apresenta como Sistemas Vitais que são muito visíveis na freguesia de Marvila: o Sistema Ecológico - que garante a biodiversidade, assente em três grandes corredores que conectam a estrutura ecológica da cidade com a rede ecológica metropolitana; e o Sistema de Mobilidade - que garante a vida e a economia da cidade e a sua relação com a Área Metropolitana de Lisboa (AML) e o país, articulando os principais polos de emprego e protegendo os bairros residenciais do tráfego de atravessamento.

Apresenta dentre as áreas estruturantes: o Arco Ribeirinho – que engloba a frente Ribeirinha de Marvila, e que reforça a relação com a frente de água e sua valorização ambiental urbanística; e o Anel de Polaridades Urbanas - dos novos espaços de modernidade de Alcântara à Envolvente da Estação do Oriente, onde se propõe concentração de empregos, que têm uma proximidade favorável para a freguesia de Marvila.

Para a zona do arco ribeirinho o PDM propõe o uso das zonas portuárias para áreas verdes de recreio e lazer. Para o troço entre o Parque das Nações até ao Poço do Bispo prevê-se o Parque Ribeirinho Oriental, e hoje é possível ver concretizando-se o Parque da Matinha na porção mais a poente deste troço.

Para a afirmação dos anéis de polaridade o PDM visa incentivar a mistura de funções, *“dispersando os locais de trabalho, pretende-se reforçar uma densa rede de pequenas centralidades de bairro. Esta medida terá um efeito benéfico ao reduzir as deslocações e incentivar os meios suaves de locomoção. Para manter vivos os bairros e melhorar a qualidade da cidade, é importante uma boa densidade de comércio de rua (...) com uma densificação seletiva (de comércio/serviços) em torno das interfaces de transportes.”* Dentre estas interfaces de transportes Marvila encontra-se como um dos pontos de destaque.

O PDM de Lisboa se traduz em sete grandes objetivos: *“atrair mais habitantes; captar mais empresas e empregos; impulsionar a reabilitação urbana; qualificar o espaço público; devolver a frente ribeirinha às pessoas; promover a mobilidade sustentável; incentivar a eficiência ambiental.”*

O PDML prevê multifuncionalidade, aproximando o local de emprego ao local de residência, o que *fomenta “uma vivência de bairro durante as 24h do dia e aumenta a atratividade residencial de Lisboa”*. Prevê também captar mais empregos e gerar novos polos de atração.

Da mesma forma evidencia que usos terciários e de equipamento sejam possíveis de ocorrer em áreas de moradia, indo ao encontro de questões de sobre priorizar o uso misto da cidade e não de forma rigidamente zoneada.

O PDML visa qualificar o espaço público e aumentar os espaços verdes, prevê também priorizar a maior compacidade da cidade, mesmo que em diferentes níveis; a proteção específica de valores naturais, nomeadamente a estrutura ecológica municipal e áreas de riscos (naturais e antrópicos); prevê garantir a continuidade dos sistemas naturais e a reconversão da frente ribeirinha, este último sendo um vetor estratégico.

É disposto que nos espaços ditos consolidados a execução do PDML se faz diretamente através de operações urbanísticas, podendo haver a delimitação de unidades de execução e nos espaços a consolidar, utilizando-se da unidade de execução. Estas garantem uma visão de conjunto da zona, sem que seja necessário o uso dos IGT (Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor), na maior parte da cidade.

Segue-se uma caracterização da área de estudo com recurso a cartografia, iniciando-se pelo que tange o PDML.

3.1.2_ Caracterização da área de estudo com recurso a cartografia

Se mostra pertinente que a análise da área de estudo com recurso a cartografia² se inicie pela evolução da ocupação do município de Lisboa (Figura 3). É patente que boa parte da área que ocupa a freguesia de Marvila é historicamente sem uso.

² Dados georreferenciados obtidos do conteúdo disponível no Portal de Geodados da CM de Lisboa (<http://geodados.cm-lisboa.pt/>) e também do Conteúdo Documental do PDML (2012) (<https://www.lisboa.pt/cidade/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/conteudo-documental>).

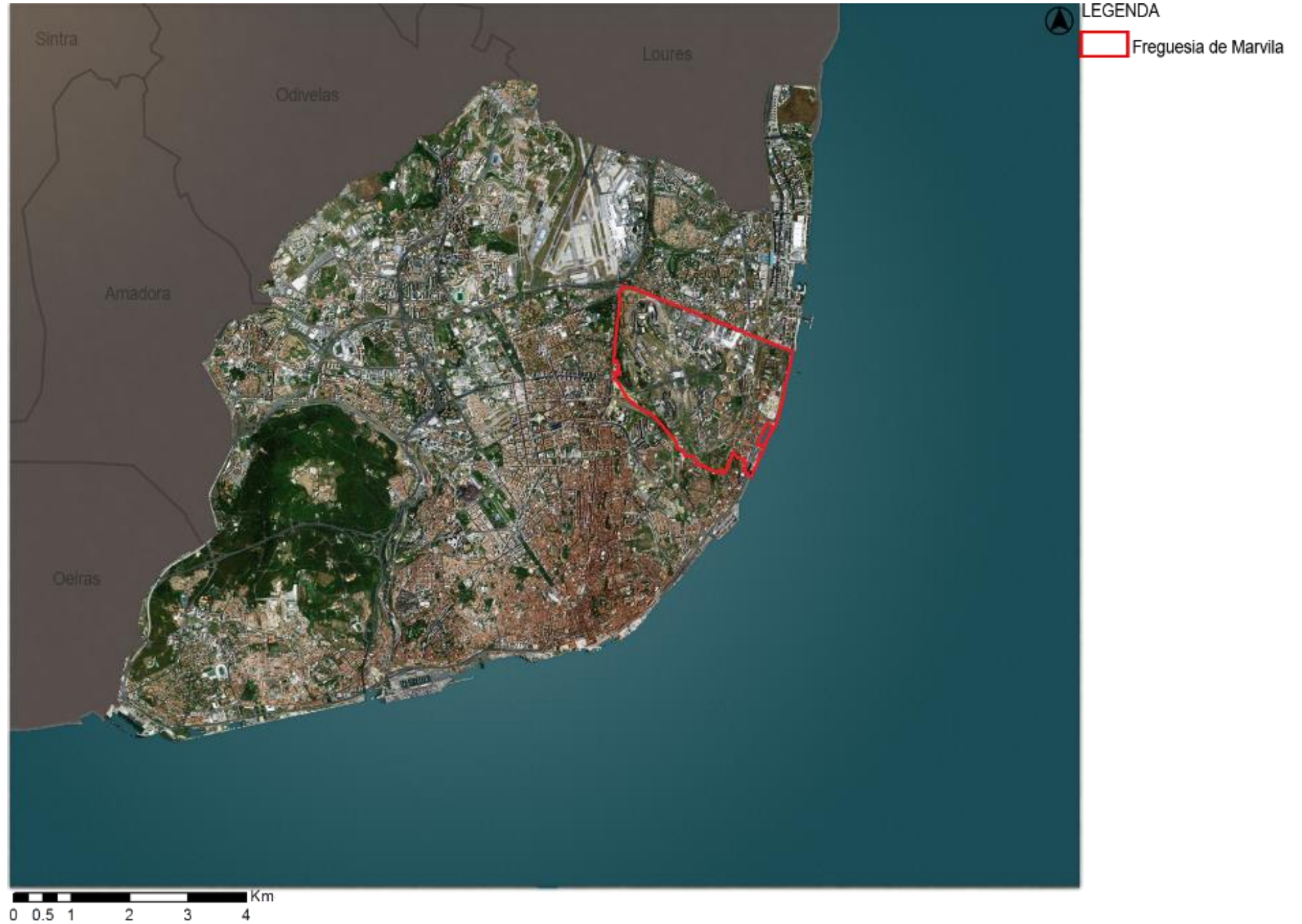
Figura 3 | Evolução do Município de Lisboa: expansão da área urbana e limites (do sec.XIV-XV à atualidade)



Assim, identificada a freguesia de Marvila no concelho de Lisboa (Cartograma 1) temos a delimitação, feita no âmbito do PDML, das **Unidades Operativas de Planeamento e Gestão** (UOPG) por todo o território, e que abrangem zonas com semelhante identidade urbana e geográfica e com um nível significativo de autonomia funcional. Marvila é abrangida pela UOPG 2 – Oriente (Cartograma 2). As UOPG são delimitadas para efeitos de gestão municipal e englobam territórios com semelhanças em identidade urbana e geográfica. A UOPG 2 abrange os bairros de Santa Maria dos Olivais, Oriente e Marvila e integra o aeroporto de Lisboa. Para o presente estudo destacam-se alguns dos objetivos da UOPG 2:

- Implementar programas de regeneração urbana especialmente nas áreas identificadas como BIP/ZIP;
- Eliminar as assimetrias urbanas de carácter social, reforçando a coesão territorial e minimizando os efeitos de fragmentação;
- Potenciar a atração de emprego;
- Valorizar o efeito de vertebração da estrutura ecológica urbana inerente ao sistema de vales e à sua relação com o Rio.

Cartograma 1 | Localização da freguesia de Marvila na cidade de Lisboa



Cartograma 2 | Unidades Operativas de Planeamento e Gestão PDML



A respeito das **Áreas de Reabilitação Urbana** (ARU) (Cartograma 3) o PDML prevê a sua expansão, para que não tenha mais a delimitação de um centro histórico como única zona a reabilitar, mas praticamente toda a cidade consolidada, a fim de promover o aumento da oferta habitacional e captar novos habitantes.

Cartograma 3 | Áreas de Reabilitação Urbana em Lisboa (PDML)



Fazendo um *zoom* para os limites administrativos da freguesia de Marvila (Cartograma 4), procede-se à análise de cartografia sobre outros aspectos que incidem no território estudado.

A respeito da **Qualificação do Solo** (Cartograma 5) este PDM ainda está nos moldes da antiga legislação, ou seja, apesar de o município estar em sua totalidade em solo urbano, o PDM de Lisboa apresenta uma distinção funcional entre espaços consolidados e espaços a consolidar, de acordo com o grau de urbanização existente. Para os **Espaços Consolidados**, de acordo com o RPDML art.39 n.º1 integram as áreas em *“tecido urbano infraestruturado e predominantemente ocupado”* e têm sua execução através de operações urbanísticas, estas podendo ser delimitadas pela CML se esta entender a necessidade de uma solução em conjunto para a zona, caso implique assim a *“reestruturação fundiária ou a abertura de novos arruamentos ou a reserva de espaços para áreas verdes e de equipamentos coletivos ou exigirem o estabelecimento de mecanismos de perequação para a redistribuição de encargos e benefícios entre os proprietários envolvidos”* (n.º3 art. 39 RPDML).

Os **Espaços a Consolidar** correspondem a malha urbana a *“reconverter urbanística e funcionalmente, bem como a espaços intersticiais onde se pretende estruturar uma ocupação urbana edificada ou destinados à estrutura ecológica municipal.”* (n.º1 art..58º RPDML). Também se concretizam a partir de unidades de execução podendo ou não serem disciplinados por planos de urbanização ou planos de pormenor.

Para as categorias de solo, a Freguesia de Marvila é composta pelas seguintes:

- Espaço Central e Residencial, através das subcategorias:
 - Traçado Urbano A Consolidado;
 - Traçado Urbano C Consolidado;
 - Traçado Urbano D Consolidado;
 - a Consolidar;
- Espaço de Atividades Econômicas, através das subcategorias:

- a Consolidar;
 - Consolidado;
- Espaço de Uso Especial de Equipamentos, através das subcategorias:
 - a Consolidar;
 - Consolidado;
- Espaço de Uso Especial de Infraestruturas, através da subcategoria
 - Consolidado;
- Espaço Verde de Enquadramento a Infraestruturas, através da subcategoria,
 - Consolidado;
- Espaço Verde de Recreio e Produção, através das subcategorias:
 - a Consolidar;
 - Consolidado;
- Espaço Verde Ribeirinho, através da subcategoria:
 - Consolidado.
- Espaço de uso especial de infraestruturas;

Espaço Central e Residencial: predominantemente habitacional, preconiza a conservação e reabilitação do edificado já existente e a colmatação e compactação da malha urbana. Permite usos complementares e terciários desde que compatíveis com o uso predominante, prioriza a criação de equipamentos e a qualificação do espaço público bem como o aumento da sua permeabilidade.

Nesta categoria, para além da divisão entre consolidado e a consolidar, ainda são subdivididos, dentro do tecido consolidado, de acordo com o tipo de traçado a preservar,

por sua singularidade e características de ocupação. Em Marvila encontram-se os traçados urbanos tipo A, C e D.

O traçado Urbano A corresponde aos traçados orgânicos que englobam o centro de formação das cidades, no caso, a frente ribeirinha de Marvila, coincidindo com a chamada Marvila Velha, com um traçado espontâneo e de acordo com a topografia.

O Traçado Urbano C é o que ocorre em maior área em Marvila e corresponde aos traçados de implantação livre, de edifícios isolados, tanto em banda quanto em torre e com grandes áreas livres que os circundam, sendo os edificadas de meados do séc. XX. Chelas, em Marvila, é um dos exemplos mais marcantes de Lisboa.

O traçado Urbano D corresponde aos traçados de moradias isoladas construídas na primeira metade do séc. XX, estas sendo essencialmente habitações unifamiliares. Em Marvila ocorre de forma contida em apenas uma área com menos de 100 moradias.

Espaços de Atividades Econômicas: para esta subcategoria, que em Marvila está concentrada na porção da freguesia que faz divisa com a freguesia dos Olivais e uma pequena parte da divisa com a Freguesia do Parque das Nações e ainda com uma faixa da subcategoria de Espaços de Atividades Econômicas a consolidar entre as avenidas Santo Condestável e Av. República da Bulgária. Nestes espaços são admitidos os usos terciários, industrial, logístico, de turismo e equipamentos.

Já os espaços centrais e residenciais da subcategoria a consolidar abrangem áreas de *“antigas áreas industriais obsoletas ou ocupadas com construções de carácter precário ou degradadas, grandes equipamentos ou instalações militares em processo de desativação, grandes parcelas urbanas não edificadas a estruturar e Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI).”* (n.º1 art.59º RPDML). Assim, em Marvila estas surgem como as zonas que mais coincidem com os vazios urbanos, pela vasta quantidade de áreas com este caráter, sendo grandes parcelas urbanas não edificadas mais presentes na Marvila Nova e antigas áreas industriais mais presentes na Marvila Velha.

Para os novos espaços verdes há a premissa de se *“promover o aumento da sua resiliência, utilizando preferencialmente pavimentos permeáveis (...) a infiltração in situ e*

uma estrutura de vegetação adaptada às condições edafoclimáticas, numa perspetiva de redução dos custos de instalação e manutenção, bem como deve contribuir para o aumento da biodiversidade.” (n.º1 art.49º RPDML).

Os **espaços verdes de recreio e produção** compreendem espaços *“não edificados, permeáveis e plantados, sobre solo orgânico em terreno natural, públicos ou privados, incluindo jardins, grandes logradouros de imóveis ou conjuntos arquitetónicos da Carta Municipal do Património, quintas históricas, tapadas e cercas conventuais, destinados a fins de agricultura urbana e de recreio e produção e que podem integrar equipamentos coletivos e infraestruturas de apoio ao recreio e lazer, incluindo estabelecimentos de restauração e bebidas, e equipamentos de carácter lúdico associados ao turismo.” (n.º1 art.50º RPDML).*

Em Marvila esses espaços apresentam expressiva área, tanto na subcategoria consolidado como a consolidar. Abrangem o Parque da Bela vista, hortas urbanas, as bacias de retenção e infiltração e quase a totalidade do sistema húmido da estrutura ecológica urbana de Marvila, além de outros espaços. Para esta categoria de solo importa ressaltar que embora alguns espaços estejam nesta qualificação de solo podem não estar propriamente qualificados ao uso da população, atendendo a que muitas destas áreas estão como zonas ainda a consolidar.

Os **espaços verdes de enquadramento e infraestruturas viárias**, acompanham grandes infraestruturas e em Marvila aparecem ao longo da Av. Marechal Antonio de Spínola, Av. Dr. Augusto de Castro e Av. Santo Condestavel.

Espaços Ribeirinhos têm funções de equilíbrio ecológico, por conta da dinâmica das marés e permitem o uso e estabelecimentos de *“restauração e bebidas, turismo, cultura, desporto, atividades náuticas, designadamente náutica de recreio, náutica desportiva, pesca e atividade marítimo-turística, e atividades lúdico-recreativas para usufruto público, onde devem ser asseguradas, sempre que possível, condições de acesso pedonal à margem do rio e de fruição da paisagem ribeirinha.” (n.º1 art. 53º RPDML).* Em Marvila, nesta zona é abrangido o único Plano de Pormenor (PP) em vigor na Freguesia, o PP da Matinha.

Espaços de uso especial de equipamentos que estão enquadrados em espaços consolidados abrangem equipamentos de utilização coletiva como serviços públicos e instalação de serviços de segurança, sejam estes existentes ou previstos.

Espaços de uso especial de infraestruturas, em Marvila abrangem as zonas que margeiam a linha ferroviária e zonas adjacentes e também zonas de uso portuário. Para as zonas incluídas nesta categoria que estejam em frente ribeirinha e sob a jurisdição da administração da área portuária são admitidos os usos para espaços públicos e equipamentos, além da possibilidade de reconverter edifícios existentes para apoio turístico e de lazer.

Para além destas categorias, se sobrepõe em três zonas de espaços centrais e residenciais a consolidar as chamadas **Polaridades Urbanas** (POLU), que são áreas que apresentam alta acessibilidade por transporte coletivo e visam um modelo de uso e ocupação mais compacto e com concentração de funções urbanas com caráter de centralidade, têm como finalidade otimizar a utilização das infraestruturas de transporte coletivo, promovendo as centralidades de funções urbanas.

Cartograma 4 | Limites Administrativos Freguesia de Marvila (2020)

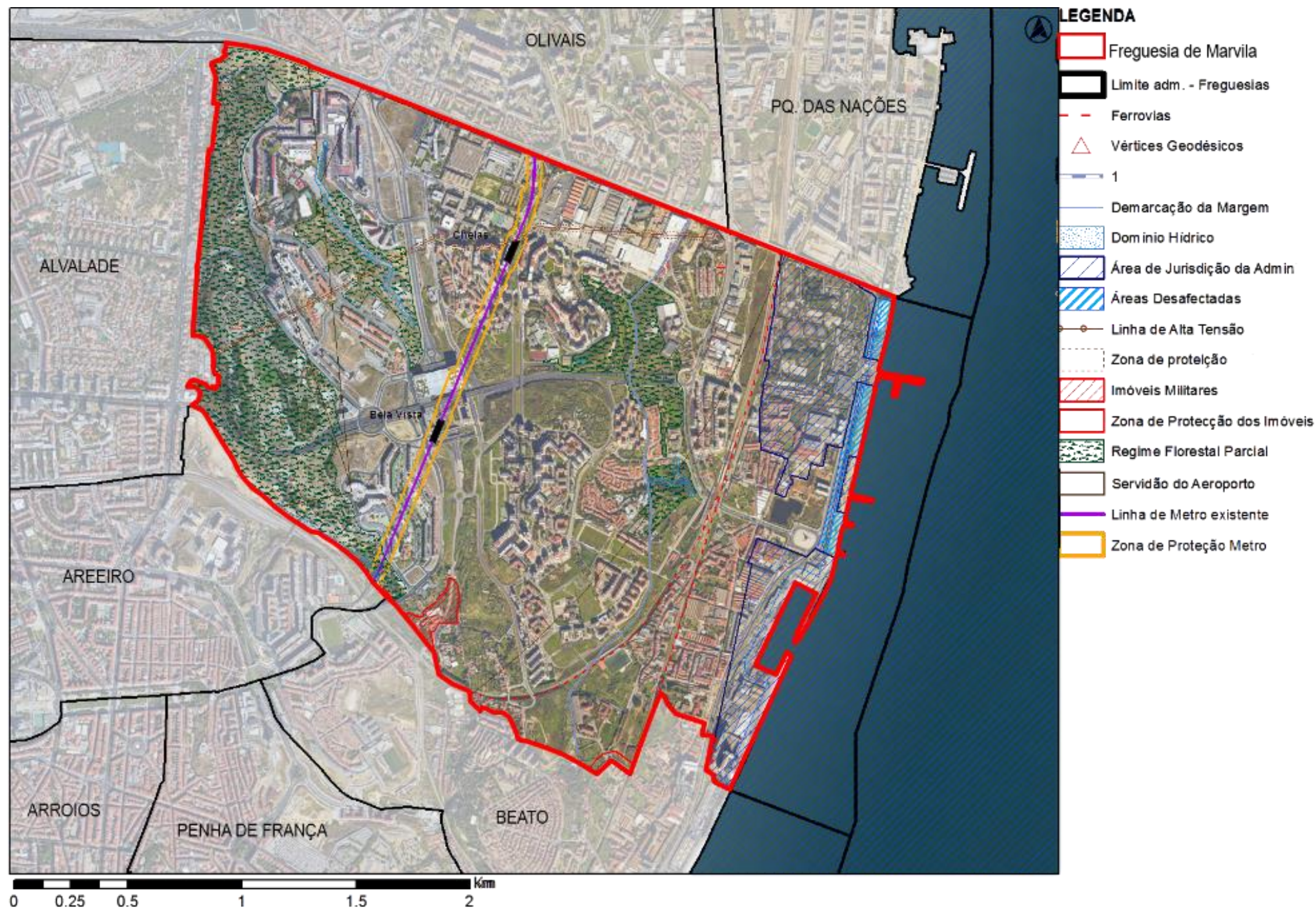


Cartograma 5 | Qualificação do Solo na Freguesia de Marvila (PDML)



Condicionantes (Cartograma 6): Na freguesia de Marvila importa ressaltar que esta apresenta as seguintes condicionantes: zonas afetas ao regime florestal parcial; zonas afetas à servidão do aeroporto de Lisboa; zonas afetas à jurisdição da Administração do Porto de Lisboa; e zonas condicionadas pelo domínio hídrico, por linhas de alta tensão, por aqueduto, por instalações e zonas de proteção de instalações militares.

Cartograma 6 | Condicionantes, Freguesia de Marvila, PDML

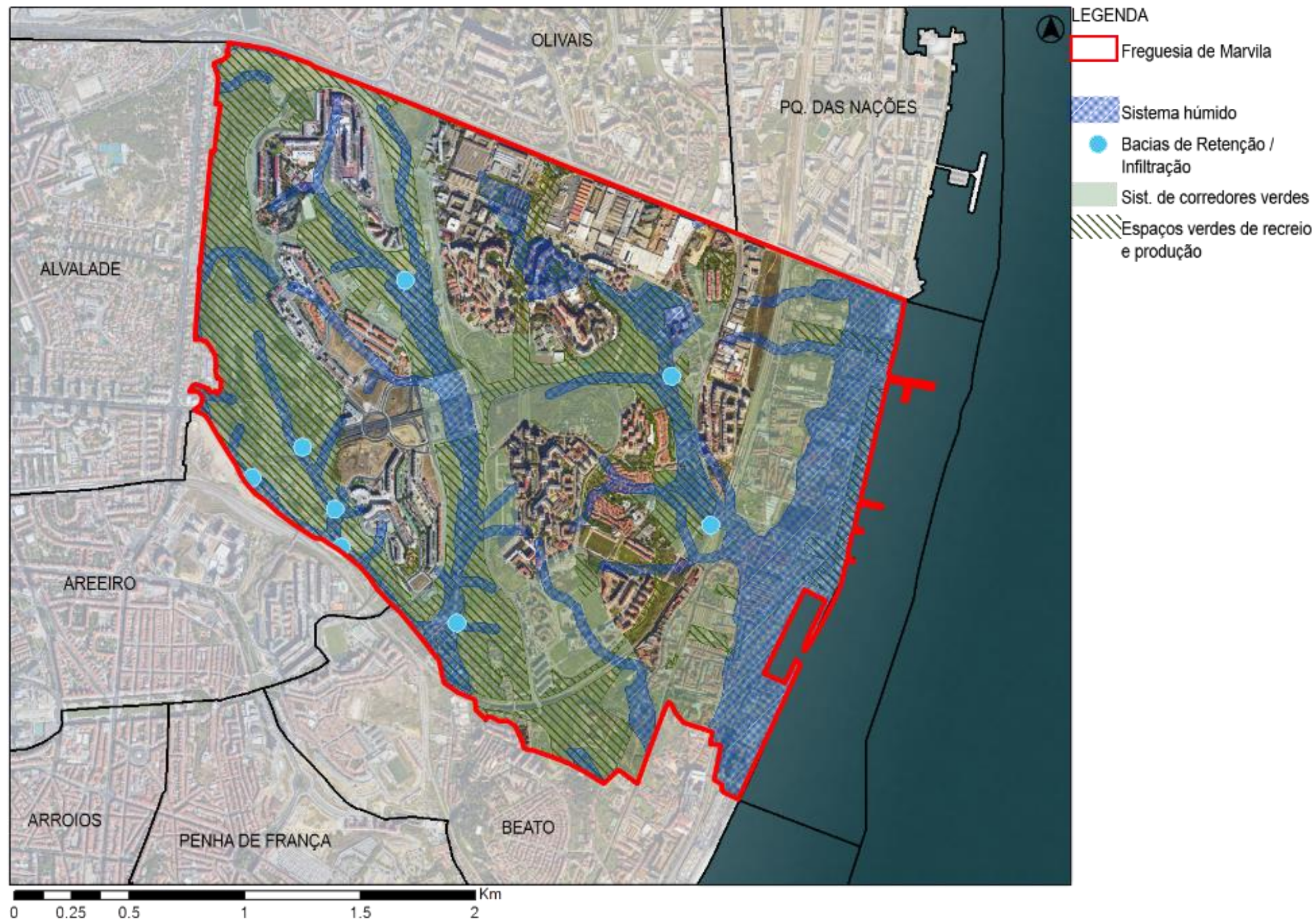


Sobre a **Estrutura Ecológica Municipal** (EEM) (Cartograma 7): do sistema de corredores estruturantes da estrutura ecológica municipal, Marvila detém a maior parte do corredor do Vale de Chelas, e também o corredor ribeirinho em sua frente para o rio Tejo. Esse sistema serve para articular a Estrutura Ecológica (EE) à escala metropolitana e dele fazem parte parcelas tanto públicas quanto privadas.

O sistema húmido da EEM é composto por *“linhas de drenagem a céu aberto, áreas adjacentes, bacias de retenção de águas pluviais, zonas de ressurgências hídricas, zonas aluvionares e zonas sujeitas a inundações”* e o sistema de transição fluvial-estuarino é composto por *“superfície de contato entre o fluxo proveniente dos sistemas naturais de drenagem fluvial, as linhas de água afluentes, as marés e o fluxo proveniente do estuário do Tejo”*. Tem os cursos de água com a canalização interdita e cita a necessidade de os cursos de água e suas respetivas margens terem de ser submetidas a projeto de requalificação e valorização, para que sejam garantidos seus serviços funcionais e paisagísticos e de integração no espaço verde urbano.

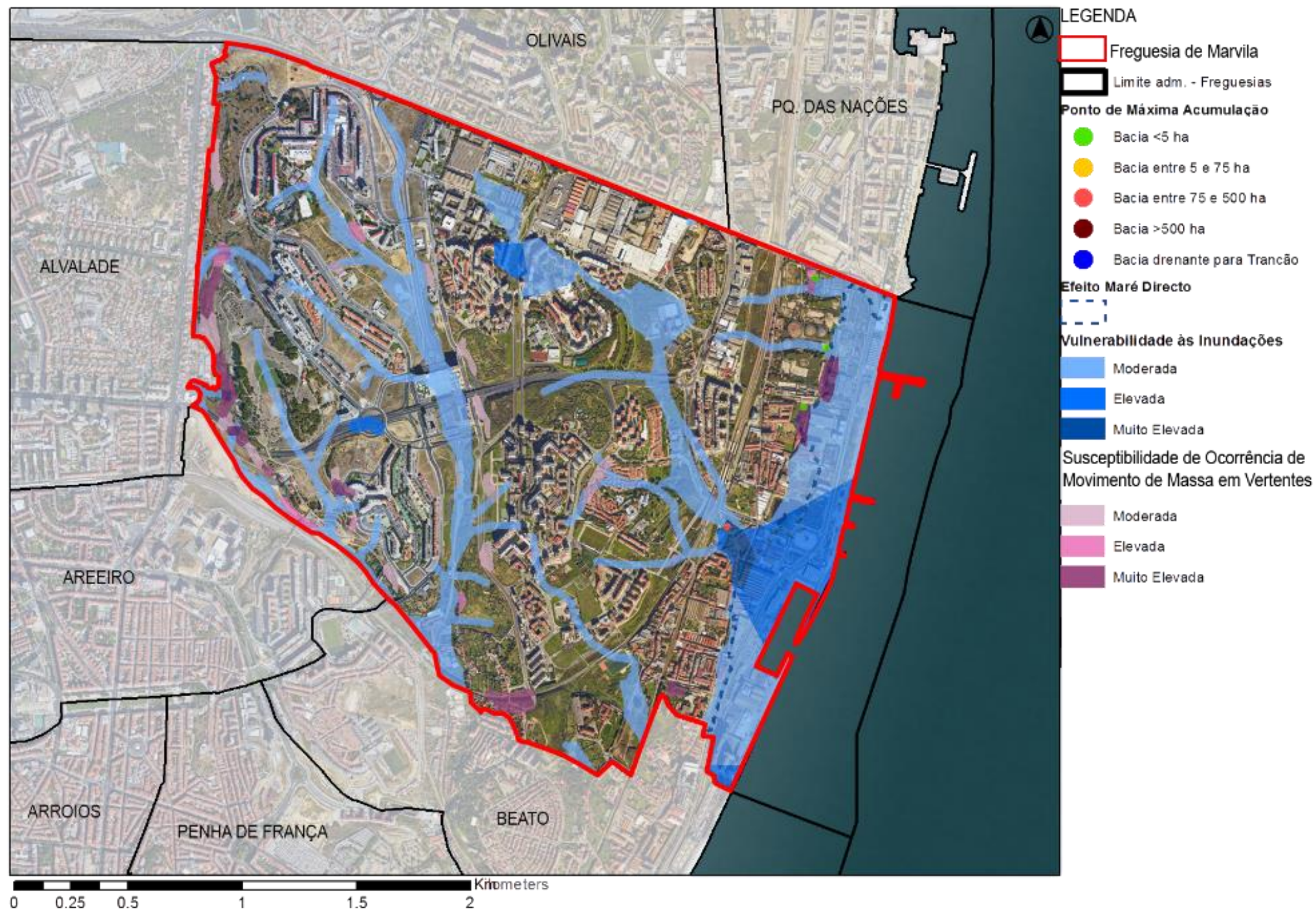
Em menores áreas dentro da freguesia de Marvila a EEM também é composta por espaços verdes de enquadramento a áreas edificadas e eixos arborizados.

Cartograma 7 | Estrutura Ecológica Municipal, Freguesia de Marvila, PDML

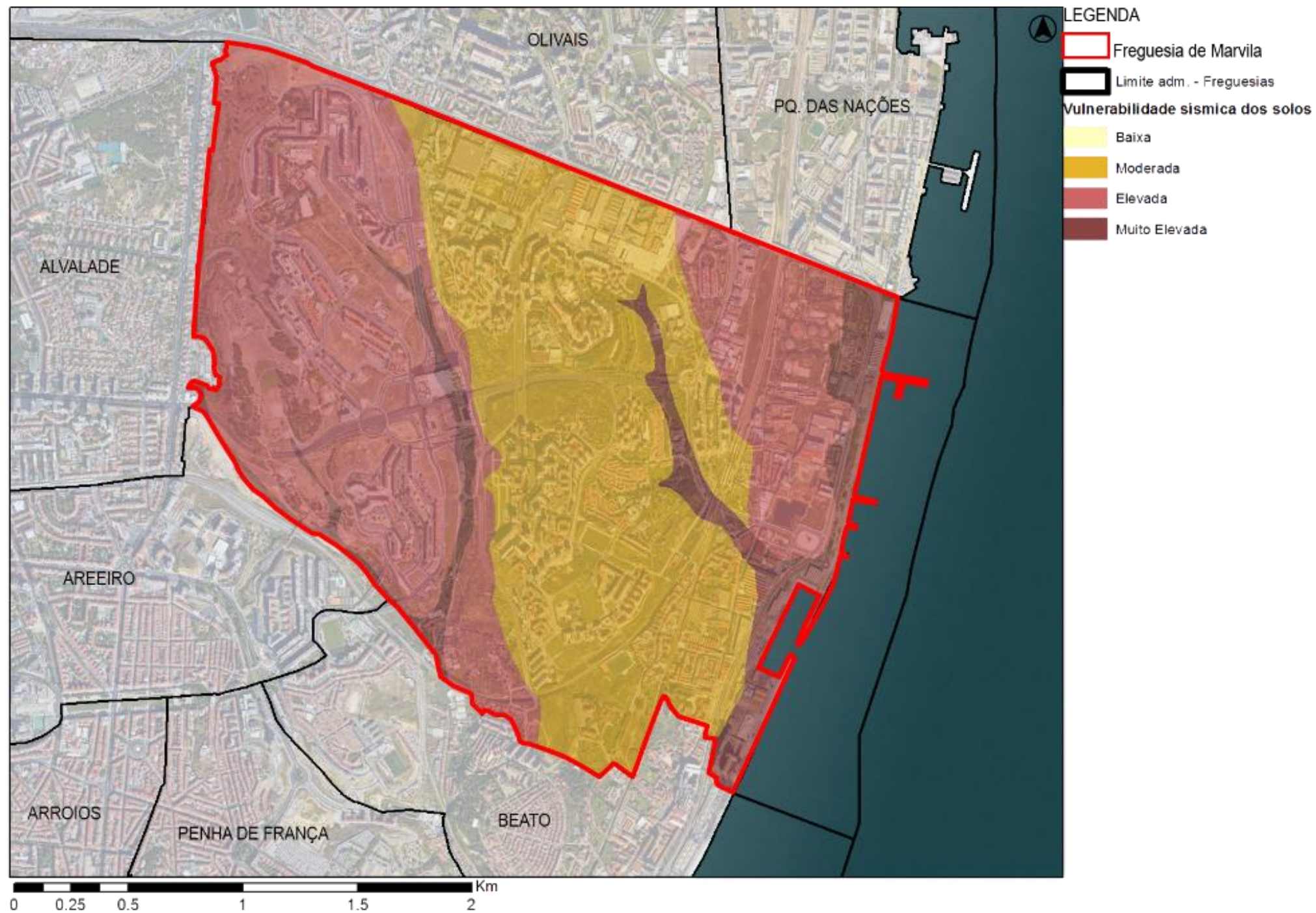


Riscos : Em questão de riscos naturais e antrópicos (Cartograma 8), Marvila apresenta pontos de suscetibilidade de ocorrência de movimentos de massa em vertentes principalmente associados às zonas com alguma vulnerabilidade a inundações, por se tratarem de zonas de encosta de vales. A frente ribeirinha da freguesia também é suscetível ao efeito de maré direto. Sobre a vulnerabilidade sísmica (Cartograma 9), Marvila enquadra aproximadamente metade de seu território em risco moderado e metade em risco elevado com partes de risco muito elevadas, também estas associadas aos vales. Importa ressaltar um ponto não representado em cartografia, que Marvila abrange parcelas de solo que podem ser zonas contaminadas, por conta de atividades poluentes pré-existentes no seu passado industrial, necessitando, assim, de avaliação da perigosidade e, quando comprovada situação de risco, de plano de descontaminação dos solos e reposição da salubridade, para que sejam possíveis quaisquer intervenções urbanísticas.

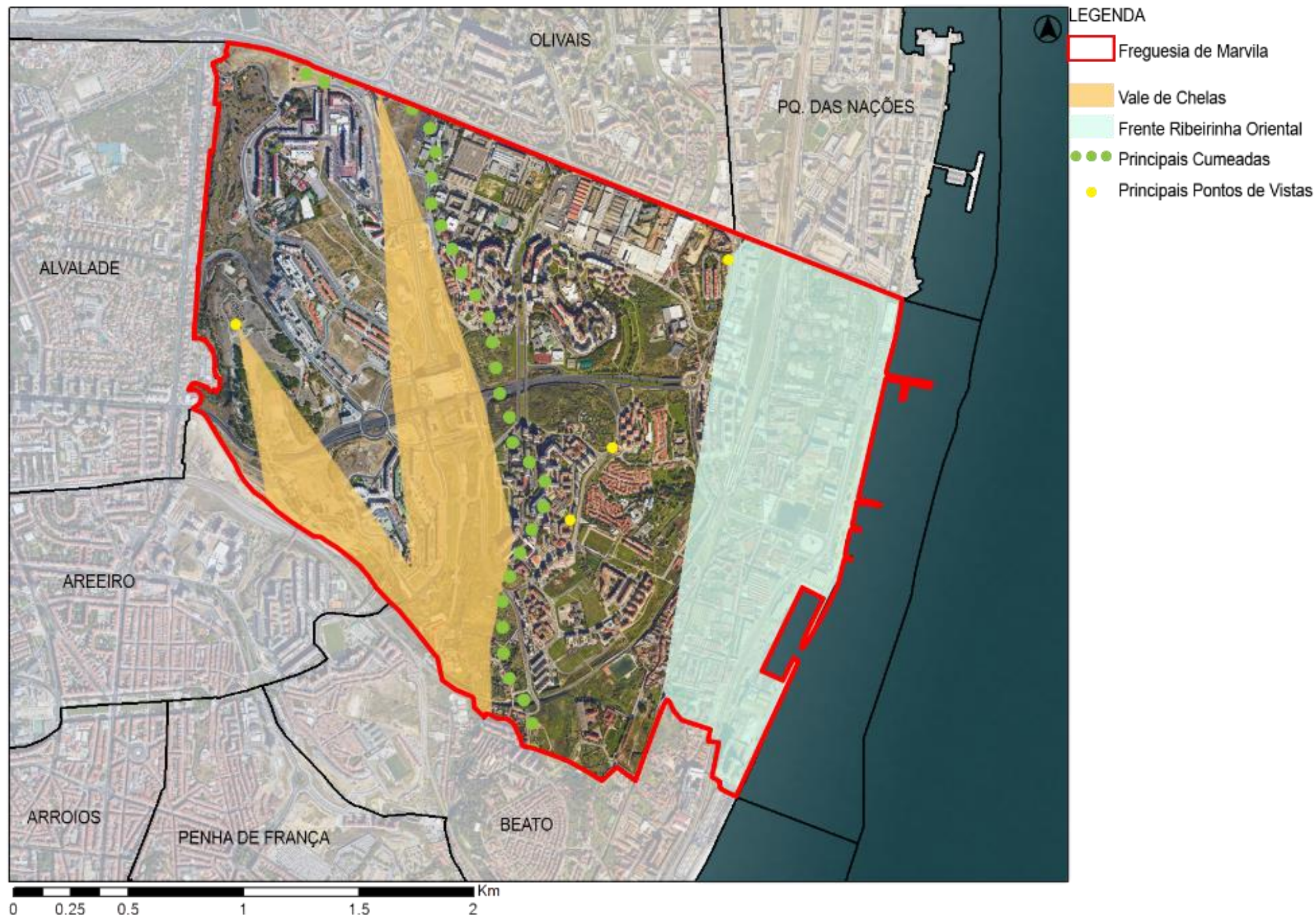
Cartograma 8 | Riscos I, Freguesia de Marvila, PDML



Cartograma 9 | Riscos II, Freguesia de Marvila, PDML



Sistema de vistas (Cartograma 10): compreende as panorâmicas e enfiamentos de vistas e visa salvaguardar e valorizar as relações visuais de espaços públicos na cidade com a sua paisagem visual, e proporciona a partir destes a fruição da paisagem e ambiente. Na freguesia de Marvila encontram-se quase a totalidade do sistema de vistas do Vale de Chelas e parte do sistema de vistas da Frente Ribeirinha setor Oriental. Engloba também cinco pontos de vista (Parque da Bela Vista, Av. Infante Dom Henrique, Av. Paulo VI, R. José Patrocínio e Miradouro da Fábrica de Sabão), e uma linha de cumeada principal de Chelas-Olivais que compreende a parte mais alta acima do vale de Chelas. Os pontos dominantes estabelecem relação com pontos do território da envolvente, no caso a paisagem do Parque do Monsanto enquanto que no sistema de vales as relações visuais são mais voltadas para as encostas e a zona baixa da cidade. Ainda para o subsistema da Frente Ribeirinha são delimitadas restrições para as futuras construções na zona para que se mantenham as vistas existentes bem como permita sempre o acesso pedonal à margem do rio Tejo.



Acessibilidade (Cartograma 11): conforme já mencionado, a freguesia de Marvila é cortada por variadas infraestruturas de transporte. A rede viária apresenta vias de níveis 1, 2 e 3, possui duas estações/apeadeiros de comboio, Marvila e Braço de Prata, e duas estações de metro, Bela Vista e Chelas. A variedade e boa conectividade com a envolvente no âmbito das grandes infraestruturas de transporte é um ponto positivo a ressaltar da freguesia, mas que, além de criarem obstáculos físicos em seu território também dificultam os deslocamentos pedonais.

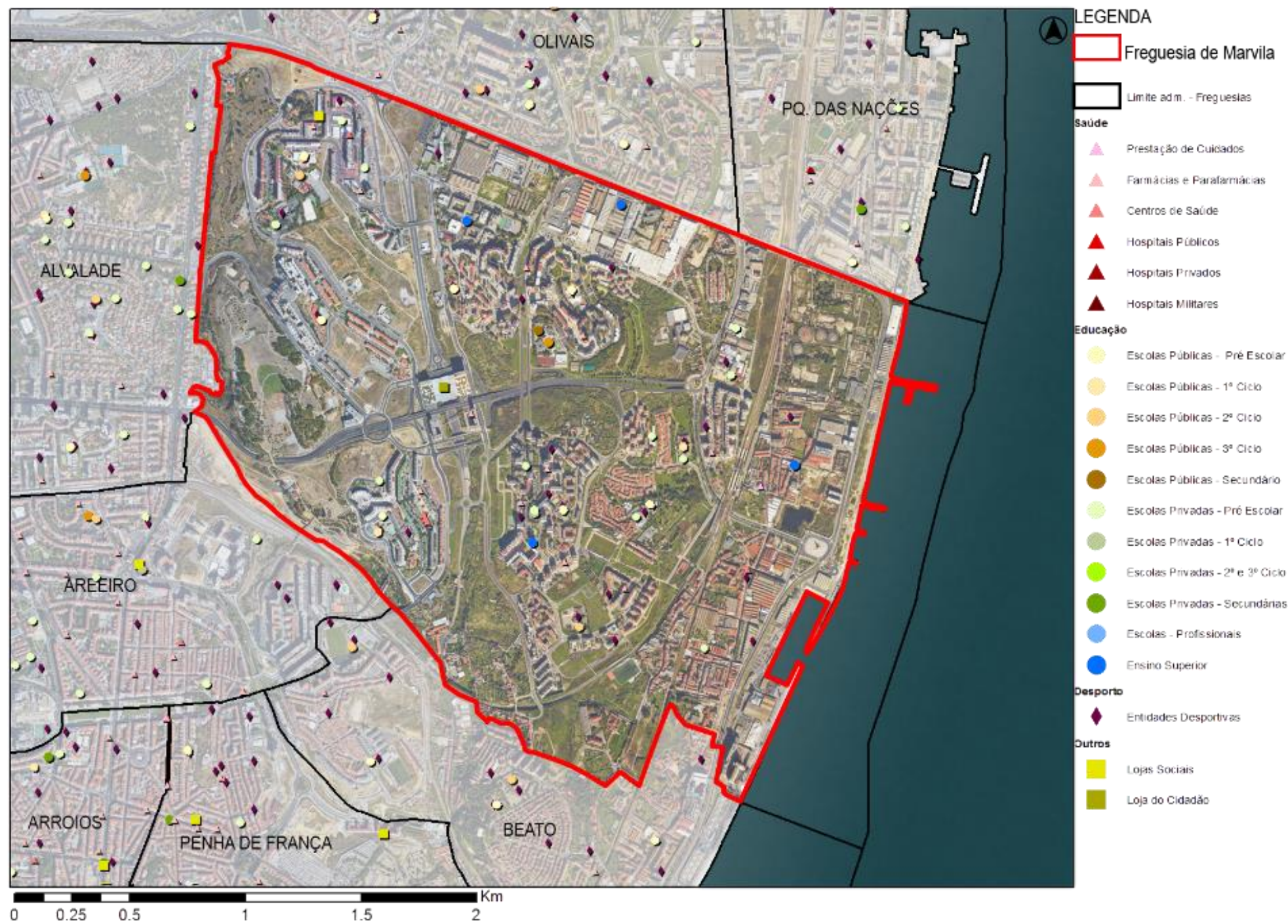
Cartograma 11 | Acessibilidade, Freguesia de Marvila e envolvente, PDML



Valores culturais: na freguesia de Marvila constam os seguintes: o Monumento Nacional (Imóvel Classificado) no Largo de Chelas, Portal e Galilé da Igreja de Chelas / Antigo Convento de São Felix e Santo Adrião de Chelas. O Palácio da Mitra na Rua do Açúcar que está em vias de classificação. Na rua direita de Marvila, a Capela do Asilo dos Velhos / Capela da Mansão de Santa Maria de Marvila / Capela do Antigo Convento de Nossa Senhora da Conceição / Igreja Paroquial de Santo Agostinho de Marvila como Imóvel Classificado de Interesse Público. Todos os mencionados possuem respetivas zonas de proteção de 50m ao redor do edificado.

Equipamentos (Cartograma 12): a respeito dos equipamentos de uso coletivo existentes na freguesia de Marvila, vê-se uma boa distribuição por todo seu território, assim como na envolvente. Entretanto pode-se destacar a relativa carência de equipamentos da área da saúde.

Cartograma 12 | Equipamentos de uso coletivo, Freguesia de Marvila e envolvente



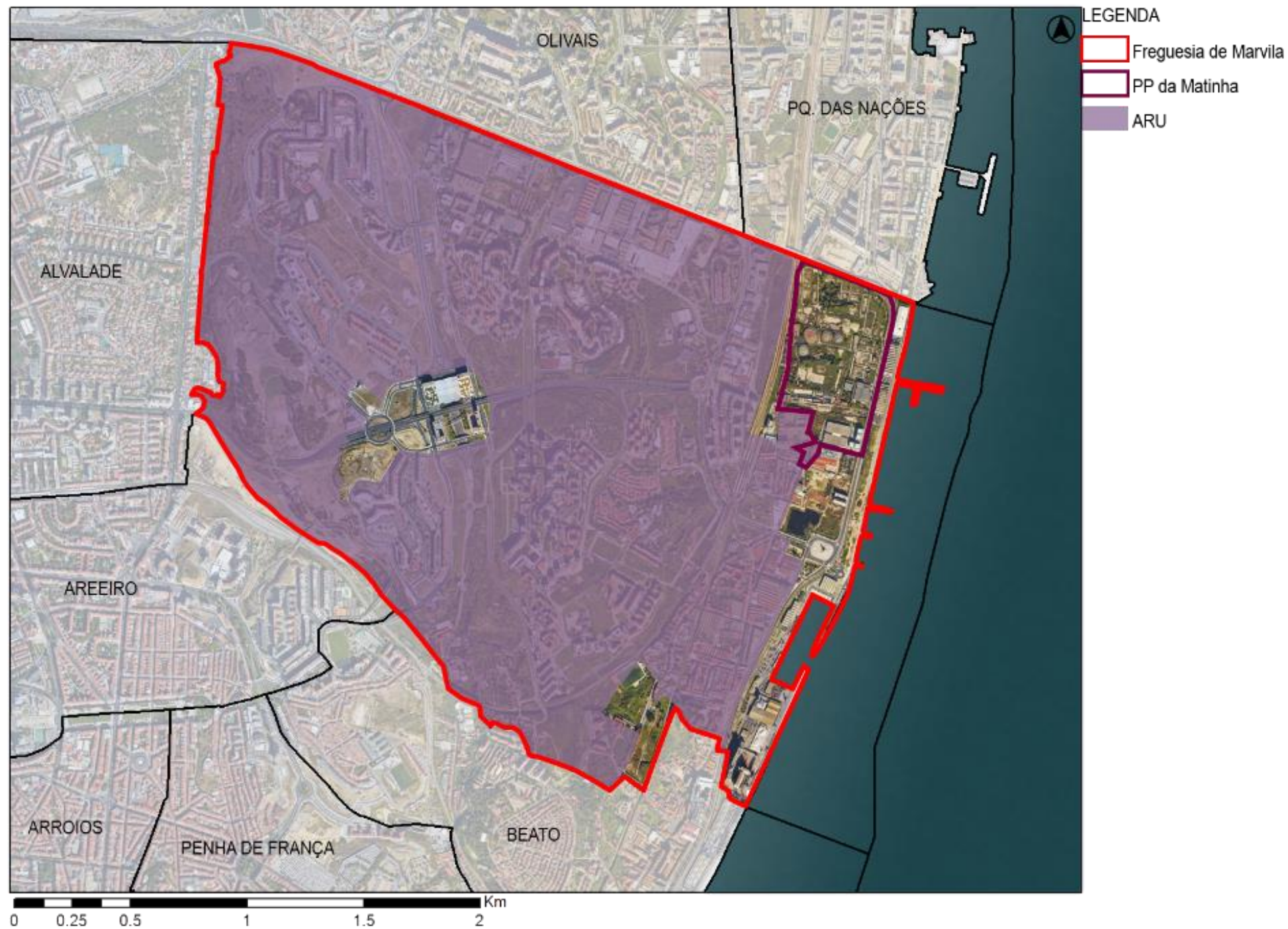
Plano de Pormenor da Matinha

O PP da Matinha, publicitado no DR 2.ª série — N.º 55 — 18/03/2011, através do Aviso n.º 7127/2011, é o único PP em vigor presente na freguesia de Marvila (Cartograma 13).

O plano desenvolve uma área de uso maioritariamente residencial mas com compatibilidade de uso misto de comércio e serviços. Dispõe de espaço para equipamentos bem como área verde que permite o usufruto também pela população da envolvente. Um ponto a destacar para a área do plano é a necessidade de descontaminação do solo, sendo imperativa a conclusão das ações para esse fim antes de quaisquer operações urbanísticas de concretização do plano (n.º2 art.º21 regulamento PU Matinha, 2010).

Próximo à zona do PP da Matinha, mais para a porção poente da freguesia, foi concluído o Parque Ribeirinho Oriente, em frente ao empreendimento de edifícios habitacionais de luxo Prata *Living Concept*. O parque abrange uma frente ribeirinha de cerca de 600m a partir da Doca do Poço do Bispo, com áreas arborizadas, uma pequena biblioteca e um café. A intenção futura é ligar esta área ao Parque das Nações com o prolongamento do parque para a zona em frente ao delimitado do PP da Matinha.

Cartograma 13 | ARU e PP da Matinha, incidentes na Freguesia de Marvila, PDML



BIP/ZIP

O programa BIP/ZIP (Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária) - Parcerias Locais (Cartograma 14), é um programa criado pela CM de Lisboa como instrumento de política pública dentro do quadro do Programa Local de Habitação (PLH). Visa dinamizar parcerias e intervenções de pequeno porte à escala local para reforçar a coesão socio-territorial do município, nomeadamente em zonas previamente delimitadas em carta aprovada pela Assembleia Municipal (CML, 2019). Em Marvila, uma das freguesias com mais áreas delimitadas do concelho, foram identificadas nove áreas:

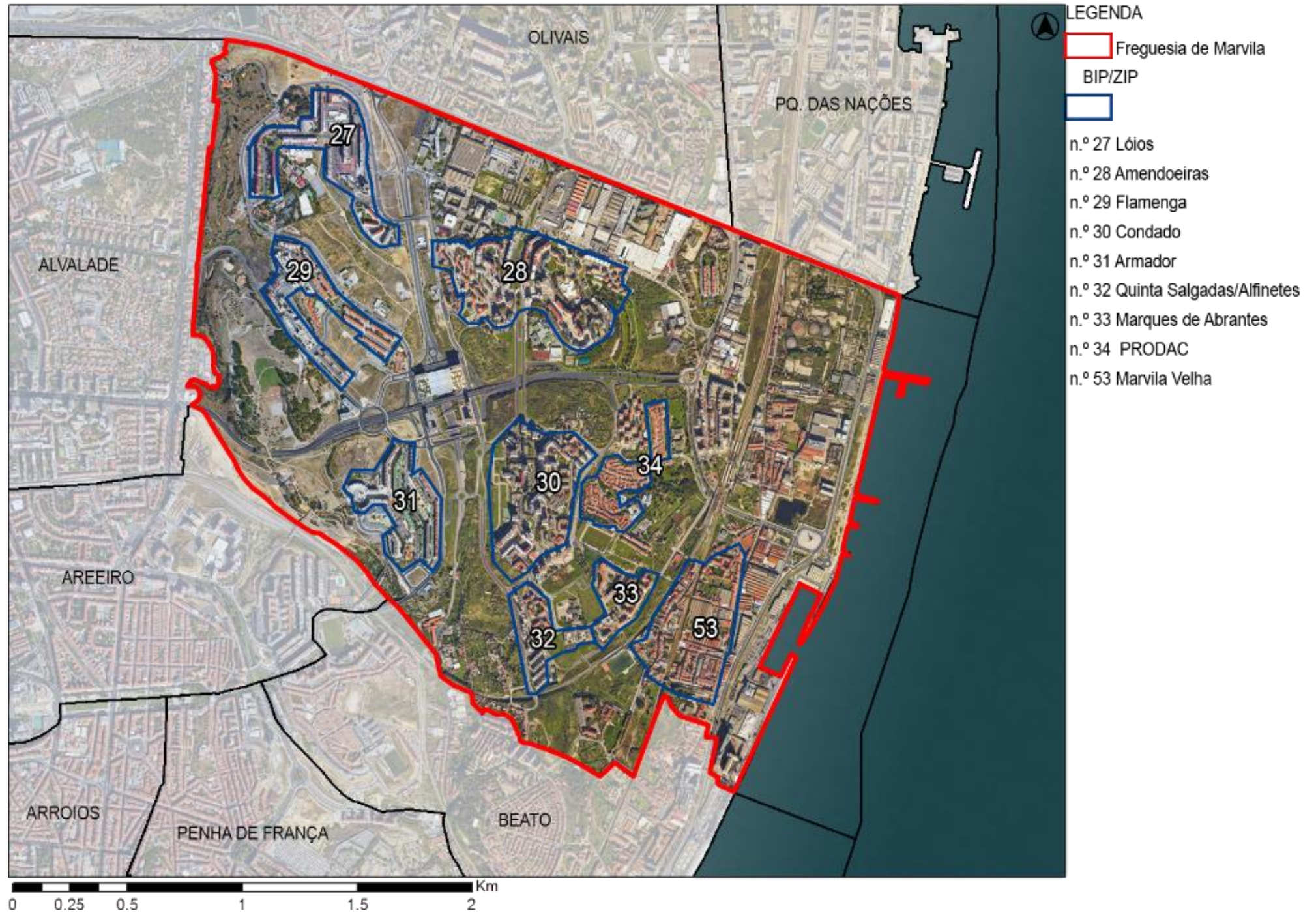
- n.º 27. Lóios
- n.º 28. Amendoeiras
- n.º 29. Flamenga
- n.º 30. Condado
- n.º 31. Armador
- n.º 32. Quinta Salgadas/Alfinetes
- n.º 33. Marques de Abrantes
- n.º 34. PRODAC
- n.º 53. Marvila Velha

O programa BIP/ZIP objetiva o desenvolvimento local a partir de uma estratégia *botton up* que reforce a integração das áreas prioritárias na cidade, favorecendo espaços de desenvolvimento pessoal e iniciativas locais. Feito com base em candidaturas de juntas de freguesia ou organizações/associações com natureza formal e não formal sem fins lucrativos e locais, devem abordar uma temática específica, por exemplo: melhorar a vida no bairro, promover competência e empreendedorismo, reabilitar e requalificar os espaços, promover a inclusão e a prevenção e promover a dinamização comunitária e a cidadania, podendo ser apresentados como intervenções pontuais, serviços à

comunidade ou pequenos investimentos e ações integradas (CML, 2019). Neste contexto, numa perspectiva de planeamento urbano mais dinâmico, o programa apresenta mais valias interessantes para a promoção do espaço juntamente com a população local.

Como exemplo o projeto Rede Rés do Chão Marvila, abrange as três zonas (30. Condado; 32. Quinta das Salgadas/Alfinetes; 33. Marques de Abrantes), e visa um processo de regeneração urbana a partir do mapeamento e posterior uso dos espaços desocupados dos rés de chão dos bairros, de forma a reforçar o equilíbrio do bairro, promover a rede de agentes locais e dar mais vida às ruas com maior oferta de serviços.

Cartograma 14 | Áreas BIP/ZIP



3.1.3_ Caracterização dos vazios urbanos

Em estudo feito por Brito-Henriques et al. (2018) em que destrincha os vazios urbanos em três subcategorias de “perfurações urbanas”, vemos o padrão ocorrido em Lisboa, cidade da freguesia escolhida para o estudo de caso desta investigação.

Neste estudo supracitado vemos que em Lisboa, segundo dados dos Censos de 2011 e conforme metodologia utilizada, existiam 772 vazios urbanos que ocupavam uma área total de 335,7 ha, e apresentavam uma área média de 4355m² e uma área mediana de 803m² (Quadro 3).

Quadro 3 | Número, extensão e densidade das "perfurações" urbanas (Barreiro, Guimarães, Lisboa e Vizela).

Quadro II – Número, extensão e densidade das ‘perfurações’ urbanas nas cidades em estudo.

Table II – Number, extension and density of urban ‘perforations’ in the four cities.

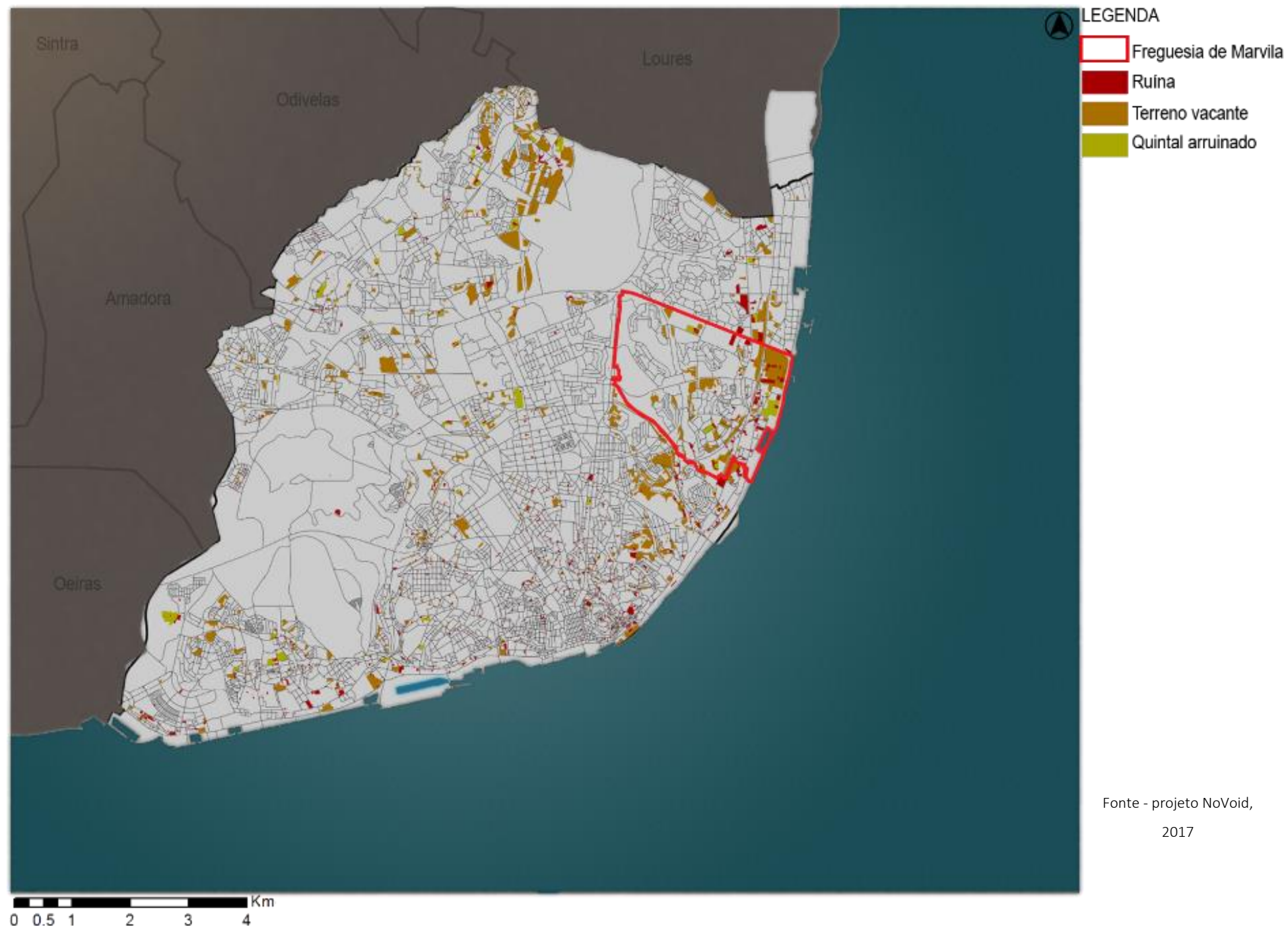
	Ruínas		Logradouros de ruínas		Terrenos vacantes		Ruínas por 100 edifícios ^{a)}	Ruínas na área urbana (%)	Logradouros de ruínas na área urbana (%)	Terrenos vacantes na área urbana (%)	Total das ‘perfurações’ na área urbana (%)
	nº	área (ha)	nº	área (ha)	nº	área (ha)					
Barreiro	382	16,1	36	3,6	169	194,8	8,9	2,4	0,5	29,2	32,2
Guimarães	210	14,0	46	11,1	218	124,7	2,2	0,6	0,5	5,3	6,4
Lisboa	2172	89,8	171	55,2	772	335,7	4,1	1,1	0,7	4,0	5,7
Vizela	70	2,1	20	3,0	139	91,2	3,0	0,3	0,4	13,4	14,2
Total	2834	121,9	273	72,9	1297	746,5	4,1	1,0	0,6	6,1	7,7

^{a)} Ponderado pelo número de edifícios residenciais fornecido pelos Censos 2011

Fonte: elaboração própria, a partir de dados primários e dados dos Censos 2011

Fonte: Brito-Henriques et al, 2018, p.121.

Cartograma 15 | Vazios Urbanos Projeto NoVoid, Lisboa



Fonte - projeto NoVoid,
2017

O levantamento dos vazios urbanos realizado pelo Projeto NoVoid³ (Cartograma 15), teve como metodologia a interpretação de fotografia aérea vertical e, em casos em que houveram dúvidas, foram feitas análises de campo. Assim, a fiabilidade do resultado mostrou-se superior a 90%.

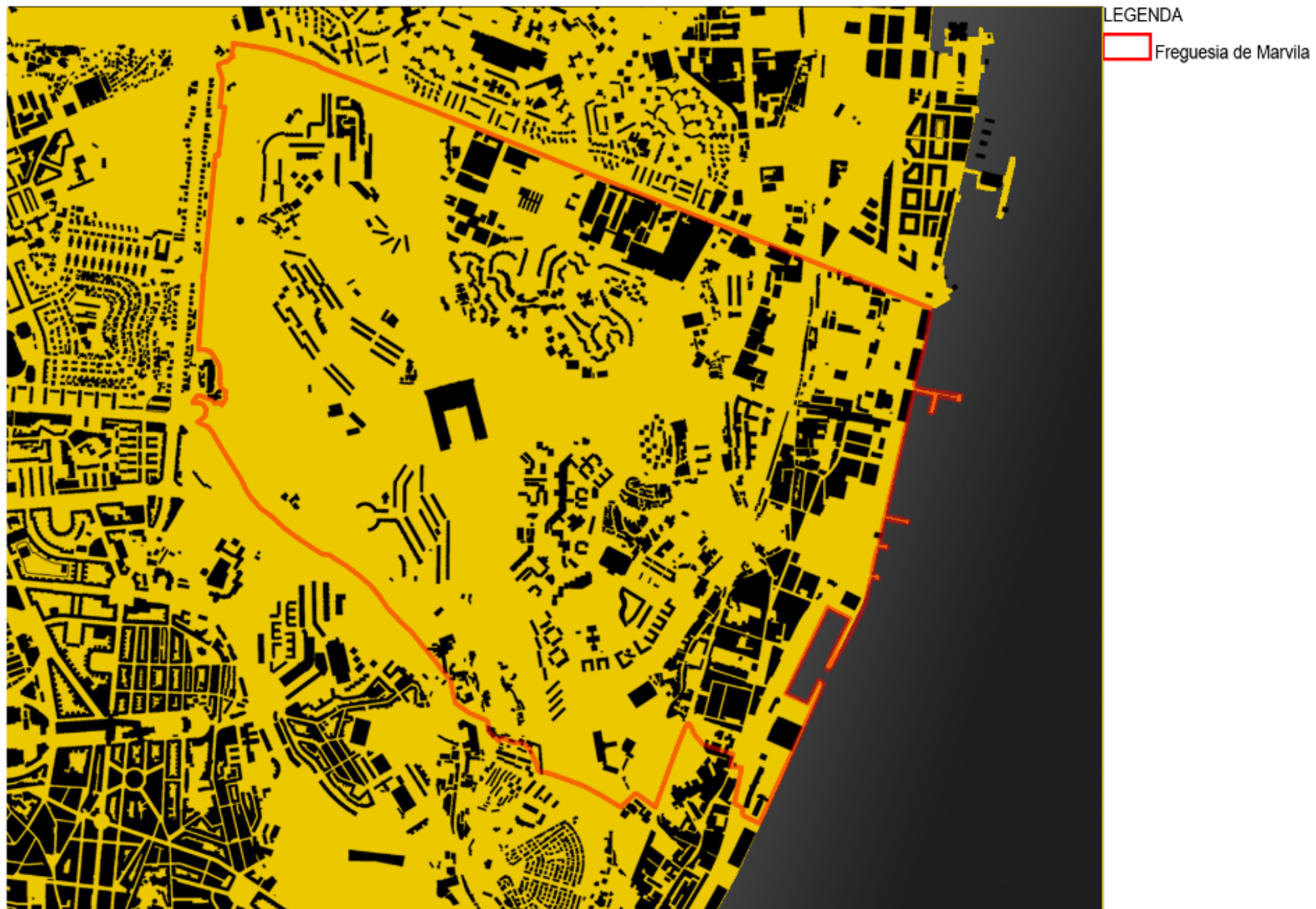
O estudo configura Lisboa em um modelo de cidade “microperfurada” em que os vazios urbanos são mais numerosos e dispersos, os vazios urbanos com construções em ruínas ficam mais presentes na paisagem e os vazios urbanos sem construções estão inseridos no tecido construído. Também se observa que os vazios urbanos sem edificado de maiores dimensões aparecem com maior frequência em zonas periféricas, como vemos na Zona Oriental (Penha de França e Vale de Santo António, Chelas e Marvila), nas áreas periféricas das freguesias a norte da segunda circular e na Ajuda (Brito-Henriques et al., 2018).

Como apresentado em Pagano e Bowman (2004), grande parte dos vazios urbanos apresenta características que dificultam sua transformação em lotes produtivos e em uso, sendo muitas vezes lotes de pequenas dimensões para desenvolvimento urbano, lotes com formatos que dificultam seu uso, lotes que ficaram por muito tempo desocupados (muitas vezes por processos de especulação) e ainda lotes que se encontram em zonas da cidade consideradas pouco interessantes para investimento.

Em Marvila os vazios urbanos surgem maioritariamente em terrenos que nunca foram desenvolvidos, áreas verdes de pouco ou nenhum uso sendo também áreas remanescentes da implantação de infraestruturas e zonas fabris que foram encerradas. Vemos o contraste das áreas edificadas e não edificadas de Marvila no Cartograma 16.

³ NoVoid: Ruínas e Terrenos Vagos Nas Cidades Portuguesas. Explorando a vida obscura dos espaços urbanos abandonados e propostas de planeamento alternativo para a cidade perfurada. Projeto que propõe explorar a vida dos espaços urbanos abandonados e discutir suas virtualidades. Contou com três etapas que objetivaram: recensear as ruínas e terrenos vagos das cidades, compreendendo suas dinâmicas; identificar os atores que usam e se apropriam destes espaços e como o fazem; e, por fim, debater e delinear propostas de planeamento para estes espaços. Foram abordadas as cidades: Barreiro, Guimarães, Lisboa e Vizela. O projeto foi desenvolvido por uma equipa de geógrafos, arquitetos e arquitetos paisagistas da Universidade de Lisboa e da Universidade do Minho, foi financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e Tecnologia e teve a duração de 36 meses, com início em Maio de 2016. (NoVoid, s/d).

Cartograma 16 | Cheios e Vazios urbanos, Freguesia de Marvila.



A partir do exposto e tendo por base os estudos anteriormente mencionados, foram pensadas categorias que fizessem mais sentido para o enquadramento dos vazios urbanos existentes na freguesia de Marvila. Assim, os vazios urbanos abordados na freguesia foram primeiramente categorizados em uma pré análise, com base na análise de ortofotomapas, e cartografia temática, nas seguintes tipologias que criámos com base no exposto e conforme o tecido urbano existente na freguesia:

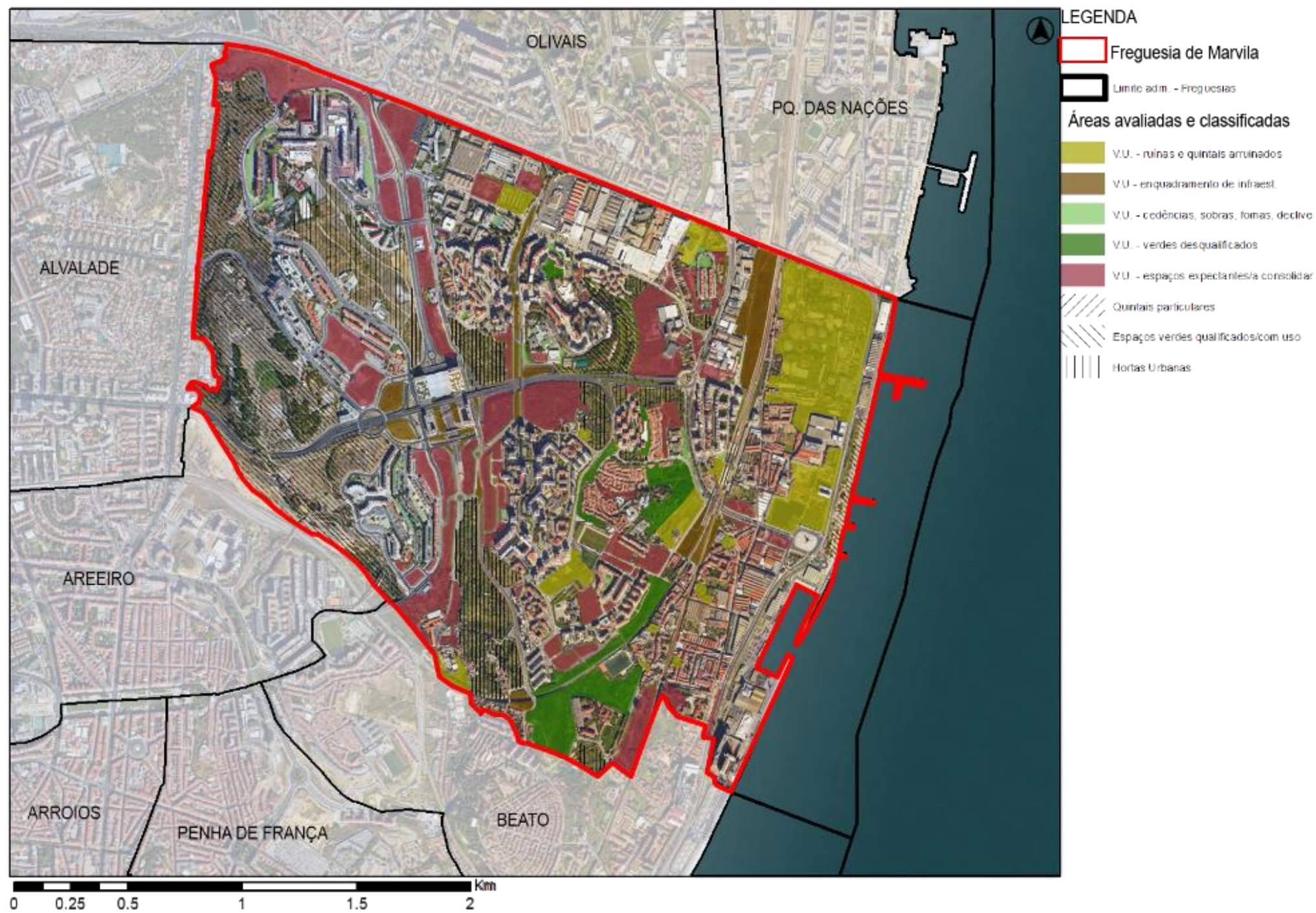
Os vazios urbanos analisados tiveram suas características classificadas conforme seu uso e ocupação, sua origem, seu estado de conservação e sua dimensão. Quanto ao uso e ocupação o vazio urbano poderia ser classificado como desocupado (teve uso designado anteriormente), subutilizado (em área construída e/ou potencial de usos mistos) ou sem uso. Quanto a classificação da origem do vazio urbano esta poderia ser de origem por designação projetual (seu uso – subutilizado - ou o seu não uso – caso das áreas de cedência - é designado em plano ou projeto), origem por obsolescência funcional (uso anterior não mais existente) ou por não desenvolvimento (uma área que não teve uso anteriormente ou que não tem uso há grande período de tempo). A classificação por estado de conservação foi separada em conservado, degradado ou ruína. E quanto à dimensão dos vazios urbanos estes foram classificados por terem área intersticial ou pequena, média ou grandes áreas. As tipologias designadas aos vazios urbanos e sua classificação ficam explícitas no Quadro 4.

Quadro 4 | Tipologia de Vazios Urbanos - Freguesia de Marvila, Lisboa

Tipologia de Vazios Urbanos Freguesia de Marvila, Lisboa		USO/OCUPAÇÃO			ORIGEM			ESTADO DE CONSERVAÇÃO			DIMENSÃO		
		Desocu- pado	Sub- utilizado	sem uso	por designação projetual	por obso- lescência funcional	por não desenvolvi- mento	Conservado	Degradado	ruína	intersticial/ pequena	média	grandes áreas
1	Edificado arruinado (e respetivos quintais)												
2	Espaços verdes de enquadramento de infraestruturas												
3	Sobras/cedências (de loteamentos e áreas com formato e/ou declives que impossibilitam a edificação)												
4	Espaços verdes desqualificados												
5	Espaços centrais a consolidar (sem edificação)												
6	Quintais particulares												
7	Espaços verdes qualificados												
8	Hortas urbanas/áreas de cultivo												

Após a pré análise foram retiradas as tipologias inicialmente analisadas 6) quintais particulares, 7) espaços verdes qualificados e 8) hortas urbanas/áreas de cultivo, pela verificação de uso efetivo das áreas. Se mantiveram estabelecidos como vazios urbanos as tipologias: 1) edificado arruinado; 2) espaços verdes de enquadramento de infraestruturas (quando de dimensão e formatos apropriados para ocupação em segurança); 3) sobras e cedências; 4) espaços verdes desqualificados; e 5) espaços centrais a consolidar, tendo como resultado o Cartograma 17.

Cartograma 17 | Vazios Urbanos de Marvila - Classificação



3.2_ Marvila – contributos do estudo dos vazios urbanos para uma freguesia mais coesa

Podemos aferir, pelo estudo de Newman et al. (2018), que o crescimento populacional em uma cidade está mais ligado ao aumento de vazios urbanos com áreas vagas (não edificadas), enquanto que os vazios urbanos edificadas/com estruturas abandonadas tendem a reduzir. Enquanto que a redução populacional tende a favorecer o aparecimento de vazios urbanos edificadas/com estruturas abandonadas. Embora não seja indispensável mencionar que as cidades com mais elasticidade⁴ em seus perímetros urbanos tendem a ter mais vazios urbanos com áreas vagas (não edificadas).

Este estudo mostra também que além de serem diversas as variáveis que influenciam o aparecimento dos vazios urbanos nas cidades, estes estão intimamente ligados a cada caso. Podemos citar como fatores: a taxa de variação populacional, a elasticidade dos limites do município, a localização regional, e a força de crescimento econômico, como variáveis que influenciam o aparecimento dos vazios urbanos.

Podemos ainda acrescentar questões morfológicas como declives acentuados ou barreiras físicas como passagem de grandes infraestruturas, etc., que acentuam o surgimento de vazios urbanos de dimensão e formatos irregulares bem como em áreas com declive que impedem a implantação de edificado. Consequentemente, a melhora na economia local não irá necessariamente reduzir a quantidade de vazios urbanos.

É preciso ter um melhor conhecimento na raiz do surgimento do vazio urbano para que seja possível delinear uma estratégia mais eficaz para seu tratamento. Zonas de vazios urbanos em franjas urbanas e zonas periféricas das cidades podem ter maior potencial para uso ligado ao ambiente rural, zonas em meio ao consolidado urbano podem ter mais valia para construção de habitação, equipamentos de uso coletivo ou o que a cidade necessitar, visto que há a demanda necessária para utilização, enquanto que nas zonas que não têm grandes potenciais para atrair população ou que não seja esta a necessidade

⁴ Elasticidade: índice utilizado para medir a mudança nas fronteiras urbanas. O índice desenvolvido por Rusk combina a densidade populacional de uma cidade (habitantes por acre) e a porcentagem de expansão e contração de seus limites (Newman et al., 2018).

inicial, é mais propício que o vazio urbano seja incumbido com usos temporários, que beneficiem a população que já lá reside enquanto que reduz os problemas que tais lotes vagos poderiam causar no local e em sua envolvente.

As questões que podem dificultar o desenvolvimento dos vazios urbanos, segundo CABE (2008), são diversas:

- A questão da propriedade da terra, que pode ser confusa e complexa, sendo que esta questão tanto dificulta o uso permanente como o temporário do local;
- A relutância dos proprietários em dar um uso temporário ao vazio urbano por esta ser uma mudança que pode trazer mais cuidados e custos aos proprietários e, de forma complementar, negligenciar os cuidados e uso das terras é algo (mais) fácil, visto que normalmente a legislação apenas prevê que seja mantido o lote em bom estado de limpeza e segurança;
- O planejamento e o zonamento feitos de forma muito rígida, dificultando o aparecimento de novos usos, mesmo que temporários, sendo que estes seriam mais beneficiados com políticas mais dinâmicas. Nestes casos, ainda que os planos competentes tenham sua revisão periódica é difícil incluir neste formato o uso temporário de uma zona; assim, seria uma mais valia a delimitação de espaços que permitissem o uso temporário sem que isso afetasse o uso futuro especificado para a zona;
- Processos de demolição e reconstrução que são geralmente descoordenados, impedindo assim um planejamento de uso temporário neste meio tempo;
- A tendência para o financiamento e investimentos privilegiarem as construções/edificações, esquecendo-se do uso temporário que pode, inclusive, não ter mudanças físicas permanentes no local; assim, este tipo de investimento pode ser mais dificilmente enxergado para ser considerado;
- Certa aversão aos espaços vagos que fogem do usual: por exemplo, um vazio urbano não edificado sendo um espaço com relva aparada é o mais comumente visto, mais indefinido de usos e menos custoso. Enquanto que um espaço deste

poderia se abrir para possibilidades de contato maior com a natureza, fauna e flora, etc. para seus residentes da envolvente, com algum cuidado de manejo a mais, já revertendo totalmente a situação em que este se encontra.

É visível pela análise do PDML que este leva em conta e compreende a questão dos vazios urbanos e estes são incorporados de forma indireta como zonas para reconversão e/ou zonas a consolidar; porém, apenas sua incorporação em subcategorias que permitam o seu uso e reconversão acaba por não destrinchar todo o potencial destas zonas, principalmente o de cunho temporário/sazonal, afinal, mantém o caráter estático, fixo, de uso proposto e “final”, através das unidades de execução, PU, PP, etc. Indo no sentido de combater este ponto e promover o uso mais imediatista do solo, de forma a usufruir de sua potencialidade como zona de uso temporário para além de uso fixo e “final”, a proposta é incluir no planejamento uma categoria que se sobreponha às categorias regulares, de forma a dotar os vazios urbanos de usos temporários para que a cidade usufrua de seus serviços sem que precise aguardar o vagaroso desenvolvimento urbano preconizado por uma rígida legislação.

A partir do exposto, inicialmente da matriz conceptual da relação de diversas abordagens e temas com os vazios urbanos, e levando em consideração a análise da legislação atual bem como os IGT inerentes à área em questão, são destacados os aspectos fundamentais que balizaram o desenvolvimento da proposta de diretrizes gerais para a freguesia de Marvila - uma freguesia mais coesa. Primeiramente, a partir de uma matriz de análise *swot* (Quadro 5):

ANÁLISE SWOT - Freguesia de Marvila	
FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> • População jovem • Exploração de Hortas Urbanas, expressiva e consolidada • Parques e áreas verdes • Mobilidade – boa conexão com a cidade • Património construído (embora degradado) • Parque urbano junto ao rio Tejo (Parque Ribeirinho do Oriente) • Núcleo de Marvila velha com potencial de reabilitação urbana • Acolhimento de funções urbanas alternativas em crescimento (galerias de arte, unidades de restauração, cervejarias, espaços de coworking, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Número (e dimensão) de Vazios urbanos (abandono, desqualificação, ...) • Barreiras físicas (terreno acidentado, vias-rápidas) • Vulnerabilidade social (desemprego, abandono escolar, alta taxa de analfabetismo) • Edificado arruinado/abandonado • Área urbana fragmentada
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Vazios Urbanos (pelo potencial regenerador e de acolhimento diferenciado de atividades) • Atratividade para eventos efêmeros • Acolhimento da crescente procura de espaços culturais alternativos na cidade • Consolidação de um novo pólo criativo na cidade • Investimentos externos • Menores custos de instalação em edificado devoluto e estado de conservação deficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento de projetos imobiliários com potencial de gentrificação nas áreas com maior valorização (proximidade ao rio, sistema de vistas, ...) • Risco de marginalização - “Exclusão” do município • Segregação da freguesia no contexto da cidade - apenas frente ribeirinha recebe investimentos

Dentro do quadro da análise *SWOT* propositadamente foi incluído o item dos vazios urbanos tanto na coluna das Oportunidades quanto das Fraquezas, justamente por depender da forma como estes são encarados. É comum, como visto ao longo deste estudo, a visão negativa dos vazios urbanos; porém, esta proposta pretende contrariar essa visão, encarando-os como Oportunidades.

O conjunto de pontos fortes da freguesia conformam um cenário propício para a atração de atividades efêmeras, voltadas para as áreas culturais. É crescente o acolhimento de funções urbanas alternativas, como as galerias de artes, unidades de restauração, cervejarias e espaços de coworking. Vemos uma população jovem que é boa parte do público alvo e também dispense energia como mão de obra necessária, tendo também o benefício da criação de postos de trabalho. Este cenário apresenta também a disponibilidade de espaços físicos e facilidade de acesso pelo restante do município, a depender da escala das atividades propostas, por conta da boa conexão com o restante da cidade e pela existência de parques e áreas verdes extensas.

De forma complementar, outra força presente na freguesia é a existência de hortas urbanas, com cariz expressivo e consolidado, estas podem funcionar em sintonia com outros novos usos alternativos em sua envolvente e proximidade.

Como oportunidades a serem exploradas, Marvila, atualmente, já apresenta na porção da Marvila velha, uma certa tendência a vir a se tornar um novo pólo criativo, tendo galerias de arte, ateliês artísticos e outros instalados. Assim, a possibilidade de estender este polo para o interior da freguesia e ao mesmo tempo tornar essa atratividade mais vantajosa aos residentes locais, é um ponto relevante no panorama. Para este mesmo aspecto, a existência de edificado devoluto também permite a instalação de novos empreendimentos a mais baixo custo, a partir da adaptação dos ambientes existentes, consoante com as respectivas necessidades.

A existência de espaços verdes permite também a aposta em usos sazonais voltados ao ambiente, aumentando o contato da população com a natureza e também abrindo precedente para que isso seja usado em forma de atividades complementares em instituições de ensino. Mais uma vez ações que demandam investimento, porém com retorno rápido para os residentes já instalados.

Outro fator que importa ressaltar, como resultado das fraquezas e possíveis ameaças, é o cuidado com eventuais processos de gentrificação. O termo gentrificação se refere a *“processos de mudança das paisagens urbanas, aos usos e significados de zonas antigas e/ou populares das cidades que apresentam sinais de degradação física, passando a atrair moradores de rendas mais elevadas.”* (Alcântara, 2018). Estes novos residentes são atraídos tanto por características inerentes às zonas como a arquitetura, a diversidade cultural, a localização, como externos, ou seja, a partir de um início de investimento que pode levar novos equipamentos para uma zona pode também atrair novos residentes que buscam justamente tais equipamentos, e o mesmo serve para ambiente voltados para a cultura, artes, educação. Este cenário com novos residentes acaba por demandar consumos diferentes do habitual, aumentar o valor das moradias e, por fim, culminar com a expulsão indireta dos residentes e comerciantes originais, geralmente aqueles com maior vulnerabilidade econômica e social.

Como pontos fracos que corroboram para a menor coesão da freguesia temos as barreiras físicas, que contribuem para que uma área urbana já fragmentada tenha mais dificuldade em enfrentar este cenário. Em Marvila, estas barreiras físicas aparecem com o terreno acidentado do vale de Chelas, as vias rápidas, as infraestruturas de transporte (linha de comboio e metro).

A partir do exposto, ainda que sejam exploradas as oportunidades citadas, há ameaças possíveis neste panorama da freguesia, como o processo de gentrificação, mencionado anteriormente, e o risco de maior segregação de parte da freguesia, num cenário em que apenas a frente Ribeirinha recebe investimentos, aumentando o quadro de fragmentação de Marvila. Num cenário extremo, a ameaça passa por uma exclusão mais forte e mais abrangente da freguesia do restante da cidade.

Face exposto, são desenvolvidas as diretrizes e propostas para a freguesia.

3.2.1_ Diretrizes e propostas

O que orienta as diretrizes?

Continuidade ecológica - zonas verde e azul: premissa dentre todas as questões avaliadas e visivelmente estruturante para a zona da Freguesia de Marvila, isto é, manter este *continuum*, tanto com usos propostos como usos temporários que permitam uma transição entre o urbano e os serviços das zonas verdes e azuis.

Incentivo a eventos e programas com participação social – espaços propositivos do tipo *bottom up*: utilizando iniciativas já existentes como o BIP/ZIP conjuntamente com os vazios urbanos para que estes tenham também a proximidade com a sociedade em suas criações e apropriações.

Usos comunitários: propostas que tenham a possibilidade dessa participação social de proximidade, para maior engajamento da população residente e sentimento de pertença.

Aumentar a convivência e integração social: para todas as ações e propostas para a área, é possível o uso de estratégias que aumentem a convivência e integração social, seja pelo simples convívio diário da população favorecido pelo aumento de espaços públicos de qualidade, seja também por conta de eventos promovidos pontualmente em equipamentos de uso coletivo.

Transformações *low cost* e de fácil remoção: premissa para o uso temporário/sazonal dos vazios urbanos (entretanto não o único tipo), para permitir maior adesão de lotes e áreas utilizadas.

Legitimar a informalidade que existe nos usos: muitos vazios urbanos ou áreas contíguas a estes têm algum uso informal ou de muito pequena escala que podem ser incorporados em novas propostas ou mesmo incentivados para que sejam reforçados.

Gerar conectividade pedonal: Marvila conta com diversas barreiras físicas, o que dificulta o trânsito pedonal; assim, importa reforçar as passagens e percursos pedonais bem como reforçar e melhorar os usos associados e próximos das passarelas, por exemplo, a fim de incentivar as travessias e conexões e deixá-las mais próximas do uso diário da população.

Acupuntura urbana para intervenções em pequenas escalas: os vazios urbanos apresentam-se muitas vezes como áreas pequenas e remanescentes de outras obras de urbanização ou grandes construções; assim, importa levar em conta a possibilidade de intervenções replicáveis, de pequena escala e adaptáveis.

Hot spots – locais catalizadores para centralidades: visto que uma zona da dimensão de Marvila não poderia ter todos os pontos abordados em absolutamente todos os vazios urbanos, é interessante ressaltar algumas áreas que sejam um acúmulo de propostas, com funções diversas e em zonas estratégicas, para funcionarem de ponto catalizador para o entorno, enquanto que as propostas em forma de acupuntura urbana cobrem mais área com menos propostas conjuntamente.

O que se propõe?

A partir da delimitação anteriormente aferida para a análise dos vazios urbanos de Marvila foram estabelecidas possíveis utilizações futuras de acordo com as respectivas principais características dos vazios urbanos. Assim, foi definida o seguinte Quadro 6) para o contexto de Marvila:

Quadro 6 | Vazios Urbanos e potenciais de uso - Freguesia de Marvila, Lisboa

Vazios Urbanos e potenciais de uso Freguesia de Marvila, Lisboa		Hortas urbanas	Apicultura	Cozinha comunitária	Espaços Verdes	Parques Infantis	Equipamentos de ginástica ao ar livre	Jardins Comunitários	Espaços para eventos, exposições etc.	Percursos Pedonais	Travessia das barreiras físicas	Miradouro	Hot Spots
1	Edificado arruinado (e respetivos quintais)												
2	Espaços verdes de enquadramento de infraestruturas												
3	Sobras/cedências (de loteamentos e áreas com formato e/ou declives que impossibilitam a edificação)												
4	Espaços verdes desqualificados												
5	Espaços centrais a consolidar (sem edificação)												

Hortas urbanas: legitimar as existentes, aumentar a área abrangida e buscar a sinergia com outros programas, por exemplo, áreas da educação, cozinhas comunitárias, etc.

Apicultura: em complemento com as hortas urbanas, sendo de baixa infraestrutura e grande impacto com a produção (atenção para testar viabilidade por questões de segurança).

Para as hortas urbanas e apicultura a proposta delimita uma zona que abrange diversos vazios urbanos com uma malha de uso do solo em trama, por cima da já concebida, ou seja, o uso imediato e temporário fica sendo para as hortas urbanas até que o local seja alvo de concreta intenção de construção (neste caso, seguindo a sua categoria de qualificação do solo estabelecido no PDM em vigor).

Cozinha comunitária: como mencionado, com uso conjunto das hortas urbanas. Esta proposta de equipamento, mesmo sendo mais concreta fisicamente, apresenta um alcance para possibilidades de sinergia mais amplos que sua estrutura física, pelo que justifica a sua construção, a qual também pode ser pensada como forma de aplicar novos formatos construtivos, materiais, etc. A proposta é para o vazio urbano próximo da biblioteca pelo que também há a possibilidade de uso em conjunto destes equipamentos.

Espaços verdes: qualificação dos espaços já assim classificados para que tenham real uso da população.

Parques infantis: distribuição em diversos pontos de pequenas instalações, dando prioridade para parcelas que, pelo seu formato irregular, não permitem a edificação.

Áreas com equipamentos para ginástica ao ar livre: distribuição em diversos pontos de pequenas instalações, dando prioridade para parcelas que, pelo seu formato irregular, não permitem a edificação.

Jardins comunitários: distribuição em diversos pontos, dando prioridade para parcelas que, pelo seu formato irregular, não permitem a edificação.

Espaço para eventos, exposições e apresentações locais: podendo ser por palcos itinerantes do tipo *pop up* ou pela recuperação e reapropriação dos vazios urbanos com edificado em ruína.

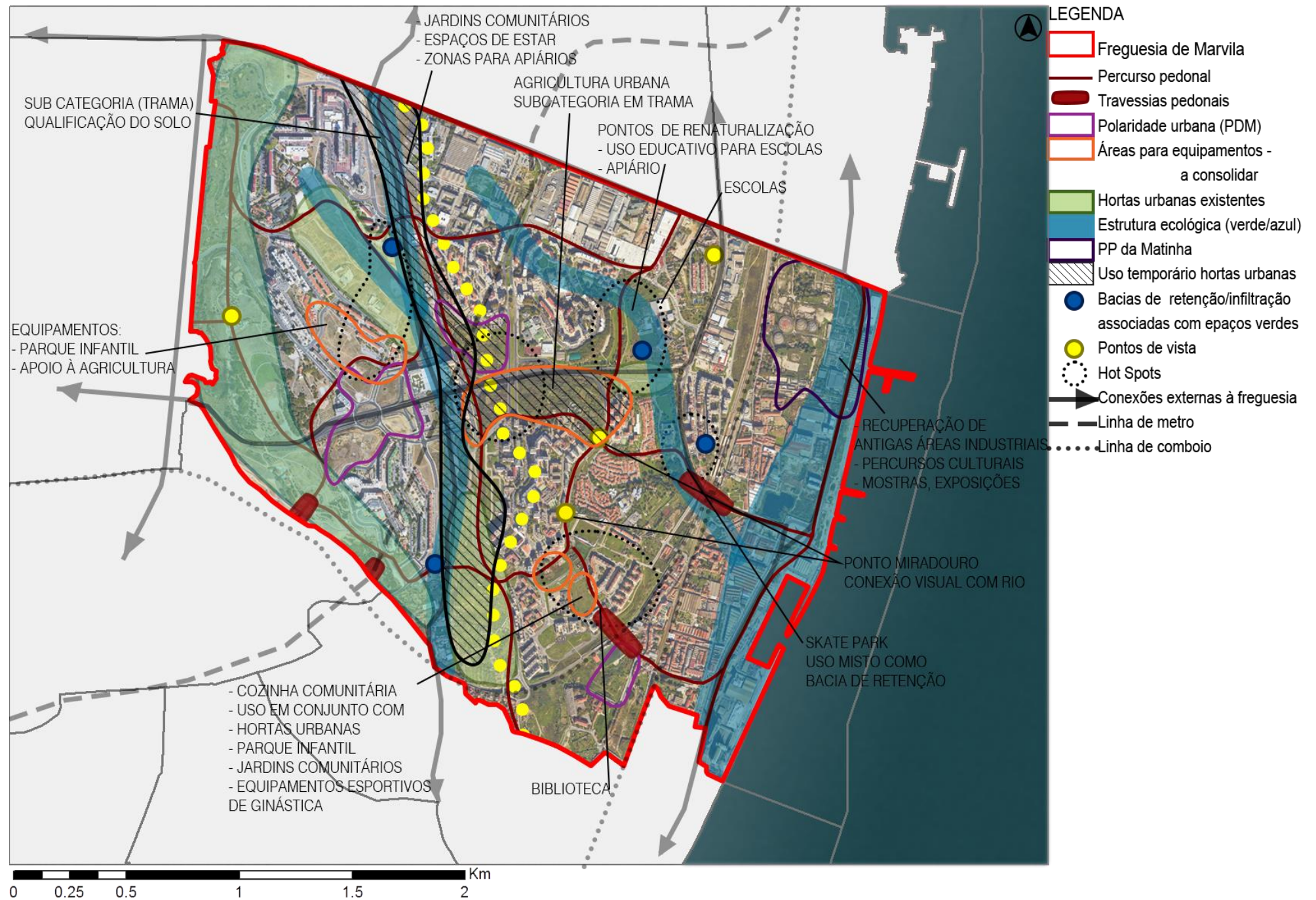
Percursos pedonais: qualificar e/ou reforçar o uso de percursos pedonais interligando os *hot spots* e demais centralidades da freguesia.

Travessia das barreiras físicas existentes: linha férrea e estradas, para facilitar o percurso pedonal dentro e além da freguesia.

Miradouro: Marvila possui alguns pontos de vista que podem ser utilizados como miradouros. Proposta de utilizar o ponto próximo da Junta de Freguesia como área destinada a apresentações locais em palcos itinerantes e também zona de miradouro. Esta zona, pode ser conectada a outro ponto de vista, próximo da biblioteca de Marvila também com um miradouro, tendo como instalações as ruínas reapropriadas das antigas instalações das obras da Fundação Luso Brasileira (projeto de Oscar Niemeyer). Estes miradouros têm também como função reconectar visualmente Marvila Nova com Marvila Velha, com a frente ribeirinha e com o rio Tejo.

O desenho como ferramenta exploratória traduz o exposto (Cartograma 18) numa síntese da proposta geral para a freguesia de Marvila.

Cartograma 18 | Síntese da proposta, Freguesia de Marvila



4_ Resultados

É observado que os usos temporários, em sua maior parte têm o conceito do seu surgimento *bottom-up*, o que também dá outra vida a um bairro, visto que este uso pode estar muito mais intimamente próximo do que busca a população residente em específico. Porém esta forma de uso do solo não é a que mais ocorre (Németh e Langhorst, 2013). Assim, um planejamento voltado para tal, poderia não só favorecer e facilitar o surgimento de mais iniciativas desta forma, como também sistematizar as condições necessárias para que o uso temporário do solo seja algo muito mais usual, até mesmo condicionante em um vazio urbano sem uso previsto no médio e longo prazo.

Sobre o conceito de uso temporário, Bishop e Williams (2012 in Németh e Langhorst, 2013) trazem a observação acerca deste estar mais ligado à sua intenção de uso e não na longevidade de sua instalação, ou seja, um uso temporário pode ter uma curta ou longa duração, o que o define como temporário é saber que o uso “definitivo” para o local não é aquele. Partindo deste conceito, é possível aplicá-lo ao planejamento urbano, como uma subcategoria específica que se sobrepõe a outras categorias; assim, ainda se mantêm predefinidos os usos definitivos da categoria ao mesmo tempo que possibilita o uso temporário.

Por um lado, há o uso temporário no estilo *pop up*, que é efêmero e de proposição *bottom-up*, este tipo é o que permanece com a mesma forma de surgimento usual, e para os quais são concedidas as licenças temporárias e pontuais. De forma complementar, vemos a possibilidade da criação de uma subcategoria de qualificação do solo urbano de cunho temporário. Esta subcategoria, com definição de uso e ocupação a curto (ou curtíssimo) prazo é a forma de se manter o solo urbano em uso, mesmo que (e ainda mais) em casos como a freguesia de Marvila, que possui tantos vazios urbanos em malha totalmente consolidada e infraestrutura e que, entretanto, permanece sem uso há tempos.

Nestes casos em que não há justificativa para ser uma zona a retirar do solo urbano, e mesmo assim não havendo uso no mesmo, é necessária uma iniciativa a curto prazo para

que a população residente não sofra com os ônus dos vazios urbanos, e sim que possa ter seus bônus de utilização.

Em contrapartida, é possível, em análise aos vazios urbanos, se distinguir aqueles que possivelmente nunca terão algum uso, por se tratarem de espaços com formatos muito irregulares ou então com altos declives, que impossibilitam construções, como os “restos” de empreendimentos imobiliários. Estes, geralmente de menor dimensão, podem ter um tratamento diferente, visto que não há propriamente um uso definido para eles a não ser quando são designados de espaços verdes de utilização coletiva, apesar de nada qualificados para usufruto da população. Assim, podem ainda ser distinguidos dois níveis para destinar os usos aos vazios urbanos. Estes, que por definição não terão uso futuro, podem fazer parte de uma rede de acupuntura urbana em pequenas intervenções leves e de menor impacto/alcance mas que ainda assim beneficiam a população residente próxima.

De forma complementar à acupuntura urbana, a definição de *hot spots*, com áreas que sejam mais intensamente ocupadas, faz o caminho inverso, assim encontrando-se e complementando-se para o alcance do território de maneira mais uniforme. Estas duas formas de distribuição de intervenções enquadram a presente proposta.

Para a acupuntura urbana são atribuídas as funções de jardins comunitários, zonas de equipamentos de ginástica ao ar livre e parques infantis. Podendo também ter a criação de outros usos nos mesmos moldes, a partir de programas com a participação popular.

Para os *hot spots* foram apontadas algumas zonas na freguesia de Marvila, as quais possibilitam acumular algumas funções e intervenções diversas ao mesmo tempo que são em locais estratégicos para dar apoio a outras funções inerentes do espaço (por exemplo, um *hot spot* próximo de uma passarela pedonal atrai usos para esta zona e indiretamente incentiva as conexões de ambos os lados).

Visando uma melhor utilização do solo, a proposta delimita os eixos de áreas verdes e azuis para continuar a contribuir com os serviços prestados pela EEM para o município de Lisboa. Traz também a possibilidade do uso sazonal/temporário de algumas zonas, com o uso de uma subcategoria que se sobrepõe ao atribuído na qualificação do solo.

O vale de Chelas presente em Marvila é o principal corredor verde a Oriente em Lisboa, uma das áreas prioritárias para renovação do ar e circulação da água; portanto, na proposta apresentada, estas zonas mantêm-se com uso ligado às infraestruturas verde e azul.

Para resgatar a conexão visual da Marvila Nova com Marvila Velha, com a frente ribeirinha e com o Rio Tejo, a proposta traz dispostos dois pontos de miradouro: um próximo da Junta de Freguesia, também a ser destinado para palcos itinerantes de apresentações e reuniões públicas locais; e outro, na altura das ruínas localizadas na Quinta dos Alfinetes em Chelas, local onde outrora se iniciou a construção da Fundação Luso-Brasileira, com projeto de Oscar Niemeyer. Este edifício, que teve início na década de 1990 teve suas obras paradas em 1999 e o terreno foi devolvido à CML em 2004 e assim permanece até aos dias de hoje (Soares et al., 2012).

Para os vazios urbanos com edificação são propostas as reapropriações para eventos efêmeros (quando as instalações permitirem) e a recuperação do edificado. O uso inicial para eventos, exposições, mostras é de intenção mais imediatista, podendo ter um planejamento de uso posterior definitivo a longo prazo.

Marvila detém diversas antigas instalações fabris que se enquadram nestes casos. Temos como exemplo de reconversão de uso o antigo hospital de Paris, *Les Grand Voisins*. Este mudou suas instalações por inadequação da sua estrutura e dificuldade de expansão; assim, um edifício que teria uma ocupação pensada, porém, com o seu uso longe de ser estabelecido, iniciativas privadas fizeram uma proposta de uso para a *mairie* de Paris para que ocupassem o local até este ter o novo uso e, assim, hoje, residem aí cerca de 150 pessoas e trabalham cerca de 500 (Costa e Cavaco, 2018).

Como um exemplo de uso diverso (temporário pela possibilidade de mutação e adaptabilidade) é o caso da recuperação de zona industrial de Alcântara, a LX factory. Com a recuperação e reconversão da antiga fábrica e envolvente em 1846 como Companhia de Fiação e Tecidos Lisbonense, mais tarde ocupada pela Companhia Industrial de Portugal e Colónias, tipografia Anuário Comercial de Portugal e Gráfica Mirandela, com cerca de 23 000 m², foi pensada como um espaço de “indústria

criativa” (Soares, 2018). Certa tendência da área criativa já se observa na zona da Marvila Velha.

Como propostas que preveem edificações foram considerados outros equipamentos como a delimitação de área para equipamento de saúde, e uma cozinha comunitária, de uso conjunto com escolas e com os agricultores das hortas urbanas locais, com usos sinérgicos que também reforçam a convivência da população residente na freguesia.

A solução global proposta para a freguesia de Marvila foi orientada pela matriz conceptual apresentada inicialmente e, ao mesmo tempo, atendeu às características dos vazios urbanos que preconizam o uso transitório; assim, mecanismos de acupuntura urbana, urbanismo tático, em orientações de baixo custo, multifuncionais que sejam flexíveis e replicáveis foram o foco das diretrizes e das propostas.

4.1_ Conclusões

Não há uma só resposta para ser utilizada como estratégia para destrinchar o potencial dos vazios urbanos. As características de cada caso influenciam diretamente tanto em seu surgimento como em sua possível resposta frente a uma estratégia abordada. Estratégias regionais podem ser aplicadas para análise do processo de surgimento dos vazios urbanos, mas uma política local é necessária para poder ser utilizado todo o seu potencial. É preciso um esforço e entendimento conjunto de todos os níveis hierárquicos do planeamento para que sejam feitas uma análise e proposições mais completas e coerentes com os vazios urbanos.

Na escala do município, a partir do momento em que é possível passar da ideia de que os vazios urbanos não são simplesmente um problema a ser combatido e sim uma ferramenta, um recurso a ser utilizado, estes passam a ser vistos de forma diferente, possibilitando a abertura para transformações a fim de utilizar todos os seus potenciais. Esta é ao mesmo tempo uma das maiores dificuldades no tratamento dos vazios urbanos e uma das questões mais essenciais para que este tratamento tenha sucesso.

Todos os vazios urbanos têm a condição de “não uso” por um determinado motivo. Identificar e ultrapassar esse motivo é o ponto inicial para seu tratamento e exploração.

Assim, diante de motivos muitas vezes fortes e de difícil resolução em curto prazo, a possibilidade de usos sazonais e temporários entra como uma solução a ser fortemente considerada.

O sistema de planejamento urbano comumente não está preparado para planejar usos temporários, pelo que esta é mais uma dificuldade a ser ultrapassada.

O potencial do uso temporário é também e justamente este não ser permanente, o que preconiza a possibilidade de ser realizado de forma investigativa, em testes, e sem o receio de ser uma grande expectativa que venha a dar errado, deixando para trás um grande investimento, edificado, estrutura, etc., sem uso. Como bem enquadram Bishop e Williams (2012 in Németh e Langhorst, 2013), uma grande vantagem do uso temporário é exatamente sua facilidade de adaptação, sua responsividade perante as necessidades e condições da população. É ainda uma grande dificuldade para que o planejamento de usos temporários entre para o quadro regulatório de uma cidade. Contudo, com o bom senso que permita a implementação de mais casos de sucesso, pode ser um ponto de partida para que esta forma de uso das cidades esteja cada vez mais presente no planejamento urbano.

Portanto, o presente estudo percorreu diversas temáticas que tangem o urbanismo, a fim de relacioná-las e extrair daí perspectivas comuns a respeito dos vazios urbanos, como ponto inicial da análise que é necessária para o entendimento dos vazios urbanos e da melhor forma de abordá-los. Da mesma forma, foi analisada a legislação em vigor à luz dos vazios urbanos e de seguida foi feita a aplicação em um estudo de caso para a freguesia de Marvila se tornar uma freguesia mais coesa.

Este percurso deixou clara a importância do tratamento do solo como um bem essencial e escasso, e que deve ter seu tratamento com a devida atenção para este fato. Da mesma forma, evidenciou que o solo deve como *default* ter uso, ou seja, o solo nada traz de benefícios para a sociedade se não estiver com uso. Entretanto, a existência do solo sem uso, os vazios urbanos, também é importante, pois na inexistência total acarretam dificuldades de desenvolvimento para uma cidade. Portanto, mais uma vez, vemos a importância para a inserção no planejamento de usos temporários, pois assim uma área

sem uso imediato (apenas planejado a longo prazo), pode ter um uso temporário a curto prazo, destravando o potencial do vazio urbano.

Posto isto, foi analisada a situação atual da freguesia de Marvila com base nas informações existentes, o que culminou com uma síntese de informações e posterior proposta apresentada.

A proposta englobou os resultados do trajeto deste estudo e traduziu-se em desenho como diretrizes gerais e pontuais para a freguesia de Marvila. A proposta cumpre, dentro do que se apresenta como necessário para a freguesia, com a abordagem investigada para os vazios urbanos. A proposta apresentada relaciona e tem em conta o histórico da freguesia, com raiz agrícola e grandes áreas nunca edificadas; as questões ambientais e a estrutura ecológica; as questões sociais, de convivência e de conectividade; as áreas verdes públicas e de lazer; e as questões de identidade e conexão entre as diversas zonas da freguesia, a fim de, de forma integrada, tornar Marvila uma freguesia mais coesa.

4.2_ Linhas de investigação futuras

Para a continuação deste estudo, é necessário que alguns obstáculos sejam ultrapassados, nomeadamente, o relativo à obtenção de informações, como situação atual predial das parcelas em vazios urbanos (que permitiria um estudo perequativo para o caso de intervenções com edificação); dados referentes às infraestruturas da zona, visto que é interessante um comparativo das infraestruturas existentes o quanto destas não está a ser utilizada ou está a ser subutilizada, forma contundente que mostra que os vazios urbanos já possuem inclusive investimento feito neles; sobre os dados ainda importa ressaltar que a maior parte dos dados geoespaciais utilizados são provenientes do PDML, que encontra-se quase desatualizado, visto que a revisão do PDML está a ocorrer; dos mesmos dados, ressalta-se também que são feitos em uma escala que é inadequada para um melhor detalhamento à escala do estudo apresentado.

Ultrapassadas as dificuldades, o estudo seguiria para uma pormenorização do mapeamento dos vazios urbanos. Já com as informações de cadastro e situação predial a classificação dos vazios urbanos poderá ser melhor investigada e será possível proceder também para a análise das infraestruturas existentes bem como uma melhor avaliação

dos vazios urbanos edificados (arruinados ou não). Assim, em áreas pré delimitadas, poder-se-ia proceder a estudos mais pormenorizados destinados aos *hot spots* para a freguesia de Marvila.

Por fim, é certo que na área do planeamento urbano é imprescindível que em qualquer desenvolvimento de proposta haja um mínimo de participação popular nas tomadas de decisão ou na contribuição com informações. O estudo apresentado não pode ser submetido à análise nesta esfera pelo que seria uma possibilidade de enriquecer os contributos finais propositivos caso fosse temporalmente possível esta inclusão.

5_ Referências Bibliográficas

_____ (2010). Regulamento do Plano de Urbanização da Matinha.

_____ (2012). Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa.

100 Resilient Cities, (s/d). Frequently Asked Questions (FAQ) About 100 Resilient Cities.
Disponível em: <http://www.100resilientcities.org/FAQ/#/_/> Consultado em dezembro de 2019.

Alcântara, Maurício Fernandes de, (2018). "Gentrificação". In: Enciclopédia de Antropologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. Disponível em: <<http://ea.fflch.usp.br/conceito/gentrificacao>>

Amado, Miguel José das Neves Pires, (2007). Planeamento Urbano Sustentável - processo operativo. Revista Lusófona de Arquitectura e Educação, n.º 2, pp.35-44.

APU (Associação Portuguesa dos Urbanistas), (2019). A nova classificação do solo: revisão ou alteração? Organização de Fernando Pau-Preto e orador José António Lameiras. Disponível em: <https://apupt.files.wordpress.com/2019/08/cadernos_do_urbanismo_n1.pdf> Consultado em dezembro de 2019.

Brito-Henriques, Eduardo; Morgado, Paulo; Cruz, David, (2018). Morfologia da Cidade Perfurada: Padrões Espaciais de Ruínas e Terrenos Vacantes em Cidades Portuguesas. Finisterra, LIII (108), 2018, pp. 111 -133 ISSN: 0430-5027 doi: 10.18055/Finis12160

Brito-Henriques, Eduardo, (2017). Arruinamento e regeneração do espaço edificado na metrópole do século xxi: o caso de Lisboa. EURE vol 43, n.º128, Janeiro 2017, pp. 251-272.

Bucci, Angelo, (2003). Pedra e Arvoredo. Arquitectos. Revista Vitruvius 041.01 ano 04, outubro 2003. Disponível em: <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/04.041/644>>

CABE (Commission for Architecture and the Built Environment), (2008). Land in limbo: the interim use of temporarily vacant urban open space. Produced by Horticulture Week on behalf of CABE Space.

Caeiro, Mário, (s/d.). Lisboa Capital do nada - Marvila 2001. Revista Antimemória pp. 2146 - 2149.

Caeiro, Mário, (2007). Lisboa capital do nada – Marvila, 2001- criar, debater, intervir no espaço público, Almedina.

CCDR-LVT. Atas de seminário - diversos autores, (2016). Seminário Classificação do Solo e Urbanismo. Disponível em < <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/ccdr-lvt-divulga-atas-seminario-classificacao-do-solo-e-urbanismo/9213.htm>>

CML, s/d. Geodados. Disponível em <<http://geodados.cm-lisboa.pt/>>

CML, s/d. Conteúdo Documental PDML. Disponível em <<https://www.lisboa.pt/cidade/urbanismo/planeamento-urbano/plano-diretor-municipal/conteudo-documental>>

CML, Câmara Municipal de Lisboa, (2017). Atlas Social de Lisboa.

CML, Câmara Municipal de Lisboa, (2019). Ciclo e Regras do Programa BIP/ZIP Lisboa 2019 - Parcerias Locais. http://bipzip.cm-lisboa.pt/imgs/ciclo_regras.pdf

Costa, Pablo e Cavaco, Cristina, (2018). Casos de Referência para um urbanismo temporário. *In* Ideias para intervenções em espaços urbanos abandonados. Experiências na Lisboa Ocidental e Barreiro. Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa. Novembro de 2018.

Ellen MacArthur Foundation, (s/d). What is a circular economy? Disponível em: <<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy/concept>> Consultado em agosto de 2019.

Ellen MacArthur Foundation, (2017). Cities in the circular economy: an initial exploration. Disponível em:

<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Cities-in-the-CE_An-Initial-Exploration.pdf> Consultado em agosto de 2019.

GFDRR, Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, (2012). Managing Disaster Risks for a Resilient Future. Disponível em <<https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/strategy-managing-disaster-risks-resilient-future-2013-2015.pdf>> Consultado em outubro de 2019.

Gonçalves, Siqueira Bianca e Cruz, José Luis Vianna, (2018). Os vazios urbanos e o direito à cidade: desafios da implementação do IPTU progressivo em campos dos Goytacazes/RJ. Revista Grifos, n.º44, pp. 9 – 30. Rio de Janeiro.

ICLEI, (2019). Resilient cities, thriving cities: The evolution of urban resilience. Bonn, Alemanha.

INE, (2011). Censos, 2011. Disponível em <<https://www.ine.pt/>>

Junta de Freguesia de Marvila, (s/d). História. (<https://jf-marvila.pt/historia/>)

Metzger, Pascale; Robert, Jérémy, (2013). Elementos de reflexión sobre la resiliencia urbana: usos criticables y aportes potenciales. Territorios 28 / Bogotá, 2013, pp. 21-40.

Nações Unidas, (s/d). <https://www.ods.pt/objectivos/11-cidades-e-comunidades-sustentaveis/?portfolioCats=24>

Németh, Jeremy; Langhorst, Joern, (2013). Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land. J. Cities (2013), <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2013.04.007>

Newman, Galen et al., (2018). Vacant urban areas: Causes and interconnected factors. Texas A & M University, Department of Landscape Architecture and Urban Planning, United States Publicado em Cities 72, p.421–429. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2017.10.005>

NoVoid, (2017). NOVOID. Ruínas e Terrenos Vagos Nas Cidades Portuguesas. Explorando a vida obscura dos espaços urbanos abandonados e propostas de planeamento alternativo para a cidade perfurada. Newsletter n.º2, abril de 2017.

NoVoid, (s/d). Disponível em: <<https://novoid2016.wixsite.com/novoid>>

ONU, Organização das Nações Unidas, (2015). Habitat III. http://habitat3.org/wp-content/uploads/15-Resili%C3%Aancia-Urbana_final.pdf

Pagano, Michael A. e Bowman, Ann O'M, (2000), Vacant Land In cities: A urban resource. The Brooking Institution, Washington, DC. Center on Urban & Metropolitan Policy. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/paganofinal.pdf>

Pagano, Michael A. e Bowman, Ann O'M, (2004). Terra Incognita – Vacant Land and Urban Strategies., W Georgetown University Press, Abril de 2004.

Reis, Bruna Marisa Carreira, (2015). Marvila, memória industrial: a fábrica como equipamento coletivo e cultural. Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa, dissertação de Mestrado.

Rogers, Richard. (2005). Cidades para um pequeno planeta. Editora Gustavo Gili, 1ª Edição, 2ª Reimpressão, Portugal.

Rolnik, Raquel; Cymbalista, Renato; Nakano, Kazuo, (2008). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Revista de Direito da ADVOCEF – Ano VII – Nº 13 – Nov 11. pp. 123-158.

Santos, João Rafael, (2018). Espaços Infraestruturais e vacância: Traços diacrónicos na formação do território metropolitano de Lisboa. Revista Finisterra. LIII (108), pp 135-159. doi: 10.18055/Finis12057

Santos, Orlando Alves Junior et al., org. (2017). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. Letra Capital, 1ª ed. – Rio de Janeiro.

Soares, Marisa; Nóbrega, Tolentino de; Henriques, Ana (2012). Portugal tem três projectos de Niemeyer na gaveta. Jornal Público. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2012/12/06/culturaipsilon/noticia/portugal-tem-dois-projectos-de-niemeyer-na-gaveta-1576412>> Consultado em janeiro de 2020.

Soares, Ana Luísa et al., (2018). Paisagem e Ecologia em ruínas e terrenos vacantes. *In* Ideias para intervenções em espaços urbanos abandonados. Experiências na Lisboa Ocidental e Barreiro. Academia de Escolas de Arquitetura e Urbanismo de Língua Portuguesa. Novembro de 2018.

União Europeia, (2011). Cidades de Amanhã. Doi: 10.2776/54301. Disponível em: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf> Consultado em janeiro de 2019.

UNISDR (2017). Como construir cidades mais resilientes. Um manual para líderes do governo local. Escritório das Nações Unidas para Redução de Risco de Catástrofe.

Veiga, Artur José Pires; Veiga, Daniela Andrade Monteiro; Matta, Jana Maruska Buuda, (2011). Vazios Urbanos e sustentabilidade. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador.

WEF, World Economic Forum. (2018). Circular Economy in Cities – Evolving the model for a sustainable urban future. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/White_paper_Circular_Economy_in_Cities_report_2018.pdf> Consultado em Agosto de 2019.

Legislação:

Lei nº31/2014, de 30 de maio- Estabelece as Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBGPPSOTU)

DL 80/2015, de 14 de maio. Estabelece o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

DR 15/2015, de 19 de agosto, de 19 de agosto. Estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano em função do uso dominante.

DL 555/99, de 16 de dezembro, na versão atualizada pelo DL 136/2014, de 9 de setembro. Estabelece o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).

Aviso n.º 7127/2011 - Diário da República n.º 55/2011, Série II de 2011-03-18. Aprova o Plano de Pormenor da Matinha (Lisboa).

Aviso n.º 11622/2012, publicado no Diário da República, 2.ª série - n.º 168 de 30 de agosto de 2012. Revisão do Plano Diretor Municipal, incluindo o Regulamento, a Planta de Ordenamento e a Planta de Condicionantes, aprovada na reunião de 24 de julho de 2012, de acordo com a deliberação nº47/AML/2012. Entrou em vigor em 31 de agosto de 2012.